This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

3 2044 103 266 128

HARVARD LAW SCHOOL
LIBRARY

12 Mar. 1875.

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

DIRECTEUR

FERDINAND LARNAUDE

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Secrétaires de la Rédaction :

J. NOULENS
AUDITEUR AU CONSEIL D'ÉTAT

A. DE LAPRADELLE
AVOCAT

TOME PREMIER

1re ANNÉE

JANVIER A JUIN

PARIS

CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT, 20

1894

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

DIRECTEUR

FERDINAND LARNAUDE

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Secrétaires de la Rédaction :

J. NOULENS
AUDITEUR AU CONSEIL D'ÉTAT

A. DE LAPRADELLE
AVOCAT

TOME PREMIER

1re ANNÉE

JANVIER A JUIN

PARIS

CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT, 20

1894

~~IX .2'/1~~
Gov 18.2
687 46/21

Sewer fund.

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE

LA SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

NOTRE PROGRAMME

La *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* a un programme qui est tout entier renfermé dans le titre qu'elle prend, mais qu'il importe cependant de développer. Disons donc ce que nous voulons faire, ce que nous entreprenons.

Nous voulons condenser dans une revue, d'ordre avant tout scientifique, mais qui ne repoussera pas cependant l'actualité quand elle rentrera dans son cadre, tout ce qui se rapporte au droit public et à la science politique, et cela seulement.

Les revues, les journaux, les répertoires et recueils d'arrêts en matière de droit privé abondent dans tous les pays, en France comme à l'étranger, et cela se comprend : ils constituent des instruments de travail indispensables pour ceux qui, par leur profession, sont voués à l'application même du droit. Cela est si vrai que, même parmi les revues d'ordre très général qui, par leur programme, sembleraient comprendre à la fois

le droit public et le droit privé, la plupart donnent une préférence marquée, une place prépondérante aux travaux d'ordre doctrinal ou jurisprudentiel relatifs au droit privé. Ai-je besoin, en outre, de rappeler ici l'importance tout à fait exceptionnelle prise dans ces derniers temps par les travaux de doctrine que suscitent les arrêts de la Cour de cassation et de nos Cours d'appel ? Les recueils d'arrêts ont cessé d'être de sèches reproductions des décisions de justice. Et, sous le modeste titre de notes, ils renferment les plus riches développements doctrinaux, les dissertations les plus complètes, les plus substantielles, les plus originales que la science du droit privé ait jamais produits chez nous.

Il n'en va pas tout à fait de même du droit public. De date beaucoup plus récente, le nombre des revues et des recueils qui lui sont consacrés, au moins en France, est loin d'atteindre celui des publications similaires dans l'ordre du droit privé. Et cependant son importance grandit tous les jours : il fait naître des Écoles spéciales, il suscite une réorganisation sur de nouvelles bases de l'enseignement de nos Facultés de droit ; les problèmes qu'il soulève sont discutés tous les jours dans les Parlements, dans les journaux.

Il nous a semblé que l'heure était propice pour créer un organe où ces problèmes pourraient être l'objet à la fois de travaux théoriques et de travaux pratiques d'ordre doctrinal de la part de tous ceux qui, par profession ou par goût (le nombre de ces derniers augmente tous les jours), sont amenés à s'en préoccuper. Et c'est parce que nous voulons attirer à la fois ces deux sortes de travaux que nous avons donné à la revue ce double titre de *Revue du droit public et de la science poli-*

tique. En effet, pour traiter les questions de droit constitutionnel, de droit administratif, même de droit international, il faut être jurisconsulte. Il faut avoir fait du droit une étude approfondie. Il est à souhaiter que l'idée de droit, que les formes du droit, que les procédés du droit pénètrent tous les jours davantage les matières constitutionnelles, administratives, internationales. Ce n'est qu'à cette condition qu'une institution acquiert une force de résistance qui lui permet de braver et d'affronter les tempêtes. Là où le droit n'existe pas, là où la forte ossature qu'il constitue ne peut pas se former, il n'y a que des institutions flottantes et sans consistance. Il faut que l'État, que l'individu, que les groupes, dans leurs rapports respectifs, aient leurs prérogatives, leurs attributions, on dirait ailleurs leurs « droits subjectifs », nettement constitués et définis. Et pour obtenir ce résultat, il n'y a pas deux moyens. Il faut que dans la constitution, dans l'administration, dans les rapports internationaux, le droit s'introduise. Et il ne s'y introduira qu'avec les jurisconsultes.

Mais il n'en est pas de même de la science politique, et la science politique me paraît un complément indispensable des études de droit public. Le droit nous dit ce qui est, comment est organisé l'État, quelle est sa structure, quelles sont les fonctions qu'il remplit et comment il les remplit. La science politique nous apprendra comment il faut que soit organisé l'Etat, quelles sont les fonctions qu'il est désirable de lui voir remplir, quelles sont les tâches qu'il doit répudier dans une société déterminée.

Elle nous dira quelquefois peut-être les lois de l'organisation de l'État, les lois d'après lesquelles,

étant données certaines conditions de milieu social, économique, religieux, politique, doivent se trouver forcément organisées la structure et les fonctions de l'État.

Quoi qu'il en soit et c'est là que je veux en venir, il ne semble pas que, pour faire de la science politique, il soit nécessaire d'être un jurisconsulte. On a été jusqu'à dire qu'il valait mieux ne pas l'être. C'est là sans aucun doute un paradoxe qui ne tient pas compte des qualités multiples qui font le véritable jurisconsulte et auquel les faits donnent partout le démenti le plus éclatant; mais il est bien certain que la philosophie, les connaissances historiques, la vie publique, les hautes fonctions de l'État préparent aussi à cette science si difficile et cependant si négligée, à cette science dont on disait récemment dans une revue estimée qu'elle est « une de celles que nous négligeons le plus en France et dont on constate à chaque instant l'ignorance des principes chez tous, conservateurs ou libéraux, savants ou lettrés, politiciens ou citoyens paisibles (1) ».

Tel est le programme de la revue nouvelle. C'est l'État considéré dans sa structure et dans ses fonctions qu'elle compte étudier, c'est des rapports généraux que l'État entretient avec l'individu qu'elle veut s'occuper. Droit constitutionnel, droit administratif, droit international, organisation judiciaire, questions pénitentiaires, droits et libertés de l'individu vis-à-vis de l'État, législation financière, droit public colonial (government of dependencies) etc., etc., aucune des

(1) V. *Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence en France et à l'étranger,* 1893, p. 465 (compte rendu par M. DE KÉRALLAIN du livre de M. Charles Bémont, *Chartes des libertés anglaises*).

parties de ce vaste domaine ne lui restera étrangère.

Mais elle exclut tout ce qui est droit privé proprement dit, tout ce qui touche au droit civil, au droit commercial, tout ce qui touche aussi à la procédure, même au droit criminel, sous la réserve des questions d'organisation judiciaire, des questions pénitentiaires et des droits et libertés de l'individu vis-à-vis de l'État. Est-ce à dire que nous n'insérerons jamais aucun travail dans cet ordre d'idées? Telle n'est pas notre pensée. Il y a dans le droit privé certains principes qui constituent au premier chef des règles du droit public dans le sens large du mot. Le principe de la liberté et du respect des contrats, le principe de la propriété privée, par exemple, sont au premier rang parmi ces règles essentielles qui servent de base à l'organisation des sociétés modernes. Il est bien évident que nous ne pourrons pas consacrer à la mise en œuvre et à l'application de ces principes, le même genre de développement qu'une revue de droit privé. Mais sur ces principes considérés en eux-mêmes, nous nous reprocherions de ne pas accueillir les travaux inspirés par la philosophie du droit, par la sociologie, l'économie politique.

Et de même nous ne serons pas une revue d'économie politique proprement dite; mais nous ne voulons pas cependant exclure tout ce qui rentre dans le vaste domaine de cette science encyclopédique. Sans doute, il y a bien des parties de l'économie politique qui nous resteront complètement étrangères. Nous ne voulons rien ajouter, par exemple, à la théorie de la valeur, ou à celle des débouchés ! Mais l'économie politique touche à tout, elle n'est d'ailleurs, à beaucoup de points de vue, qu'une branche de la science politique.

C'est dire que nous nous réservons sur bien des points de faire cause commune avec elle.

Ce programme si vaste, il nous reste à indiquer comment nous comptons le remplir.

Sur les différents points que je viens de développer, la revue comportera plusieurs séries de travaux. Il y aura d'abord ce qu'on est convenu d'appeler les articles de fonds ou de doctrine. Ce sera la matière substantielle de la revue. Les articles seront de plusieurs ordres et il serait difficile de les classer par avance. Disons toutefois que nous voudrions faire une certaine place à l'analyse critique des projets ou propositions de lois, présentés en France ou à l'étranger, et rentrant dans l'ordre des matières dont s'occupera la Revue. Fait par des jurisconsultes, au seul point de vue de la science, cet examen pourrait rendre des services sur lesquels il est inutile d'insister.

Nous voudrions inaugurer aussi l'usage d'analyses critiques étendues et détaillées sur les ouvrages rentrant dans notre cadre. Il nous semble qu'à propos d'un livre on peut toujours écrire un article intéressant, aussi substantiel, aussi utile qu'un article de fonds proprement dit. Il faut bien le reconnaître, les occupations multiples de la vie laissent à peine le temps de lire un livre de longue haleine. Or, si on ne lit pas le livre, on peut lire tout au moins l'analyse critique du livre, et bien des personnes en sont réduites là. C'est même là la grande utilité des revues, elles extraient des publications diverses, rentrant dans leur cadre, ce qu'il y a de meilleur, le suc pour ainsi dire, et le servent à leurs lecteurs. Tout le monde connaît le merveilleux parti qu'ont tiré du simple compte rendu ou de la froide analyse certains critiques littéraires. Il ne nous déplai-

sait pas de voir s'établir dans la revue qui se fonde l'usage de ces articles à propos de livres où tout ce qu'il y a d'intéressant est noté, ce qu'il y a de critiquable critiqué.

Mais ce n'est pas à cette œuvre purement doctrinale que se bornera la revue. Elle est une revue de droit public et de science politique. Elle voudrait être en même temps quelque peu une revue politique, une revue d'actualité, s'adressant par conséquent au public lettré de tous les pays. A cet effet, il y aura dans chaque numéro de la revue, pour les pays qui comptent et dont nous avons intérêt à suivre le développement, une chronique politique et parlementaire où seront résumés les principaux faits de cet ordre qu'il est intéressant de connaître. Élections, interpellations et débats législatifs importants, crises ministérielles, enquêtes parlementaires, conflits entre les Chambres, lois et projets de lois touchant au droit public, rapports des Églises et de l'État, luttes des partis, relations internationales, tout ce qui, en un mot, dans la vie politique et parlementaire de tous les jours, passionne ou intéresse le public de plus en plus nombreux qui suit les affaires de l'État parce qu'elles sont en même temps les affaires de chacun, tout cela sera raconté aux lecteurs de la revue. Nous entreprenons là, nous ne nous le dissimulons pas, une œuvre difficile. Et en effet, il ne faut pas d'abord que dans ces chroniques la passion et l'esprit de parti viennent se glisser. Cela dénaturerait une œuvre qui veut avant tout rester scientifique. Mais l'impartialité, la modération, la réserve et la discrétion sont déjà des qualités difficiles à obtenir dans les œuvres doctrinales. Combien plus la difficulté sera grande dans une

tâche comme celle-ci, alors qu'il s'agira de faits tout récents, de luttes qui souvent ne seront pas terminées, alors que les passions seront encore toutes chaudes du feu de la bataille ! Et, nouvelle difficulté, ces récits nous les voudrions faits sur les lieux mêmes, par des écrivains du pays, mêlés eux-mêmes quelquefois à ces événements.

Ici, nous prions le lecteur de considérer avec attention le but que nous poursuivons. Nous voulons avoir la physionomie bien vivante des faits qui seront racontés. Nous voulons en outre que, s'agissant d'un pays étranger, ce soit l'âme même de ce pays, sa façon d'apprécier les choses, sa tournure d'esprit qui se reflètent dans ces chroniques. Nous sommes habitués, en France tout au moins, à tout envisager sous ce que j'appellerai l'angle visuel français. De là de profondes erreurs d'appréciation, de là des malentendus et un aveuglement qui nous ont été souvent et avec raison reprochés. Il faut bien nous dire que, quelque grande que soit la France, et nous la voudrions tous plus grande encore, elle n'est pas la seule nation qui contribue au progrès général de l'humanité. Et si d'autres que nous vivent et prospèrent dans le concert des peuples, il faut bien reconnaître qu'ils ont quelque droit à être connus dans leur originalité propre, dans les marques distinctives de leur caractère national. Il faut cesser de nous étonner et de considérer comme des anomalies ce qui ne ressemble pas de tous points à notre conception nationale et à nos habitudes. C'est pour cela que nous avons voulu ces chroniques faites par des hommes du pays. Il en résultera sans doute une bigarrure qui étonnera au premier abord. Mais nous voulons croire que le lecteur sera bientôt inté-

ressé par ces récits qui le transporteront dans un milieu politique et intellectuel autre que celui où il vit d'ordinaire, et qu'il nous saura gré d'une tentative pareille, en songeant aux difficultés de sa réalisation et aux avantages qui pourraient en résulter pour tous.

C'est en nous plaçant à un point de vue analogue que nous avons fait une très large place, même pour la partie doctrinale de la revue, aux auteurs et publicistes étrangers. Ici encore nous voudrions faire œuvre nouvelle. Nous voudrions faire connaître en France les auteurs et publicistes étrangers qui, sur le droit public et la science politique, se sont acquis un renom trop souvent limité aux frontières nationales. Et ce n'est pas seulement aux lecteurs français que nous voudrions procurer le plaisir de faire la connaissance très intime d'écrivains dont tant et de si remarquables ne sont connus, en dehors du pays dans lequel ils écrivent, que d'un petit nombre d'initiés. C'est au public lettré très étendu qui lit les publications de langue française que nous nous adressons, et ce public-là, il est un peu partout, et dispersé aux quatre coins du monde. On parle beaucoup de législation comparée depuis un certain nombre d'années, et la France a pris ici une initiative qui lui fait le plus grand honneur. La Société française de législation comparée, dont les publications et les travaux pénètrent dans les coins les plus reculés du monde civilisé, a inauguré des travaux qui n'ont été imités ni égalés dans aucun autre pays. Nous voudrions, c'est peut-être là une bien grande ambition, compléter son œuvre et devenir son auxiliaire, sur un point limité de son vaste domaine. Elle publie des textes se référant à l'ensemble de la législation.

Nous voudrions devenir son auxiliaire dans la sphère du droit public. Nous voudrions provoquer des études originales de droit public qui seraient avant tout, sinon exclusivement, l'œuvre d'auteurs, de publicistes du pays même dont ils décriraient ou étudieraient les institutions. On a dit bien souvent qu'il est fort difficile pour un étranger de bien étudier et de bien comprendre les institutions d'un autre pays que le sien. Sans doute, il y a à toute règle des exceptions, et il ne serait pas difficile de citer des auteurs français ou anglais qui ont écrit sur les États-Unis des livres qui font autorité, des Français ou des Allemands qui ont exposé et compris les institutions anglaises au moins aussi bien et quelquefois mieux que les Anglais eux-mêmes. J'ai, pour ma part, entendu un Anglais, très bon juge en pareille matière, rendre cet hommage à un de nos publicistes politiques les plus connus pour les institutions de son pays. Mais ce sont là des cas exceptionnels et ce serait un paradoxe insoutenable que de vouloir les ériger en règle et en principe. La règle, c'est que les institutions politiques, judiciaires, administratives d'un pays ne sont bien comprises et ne peuvent être bien exposées que par un auteur de ce pays, vivant au milieu d'elles, en voyant tous les jours le fonctionnement, y participant peut-être. Et c'est pourquoi nous ferons une large, une très large place à la science étrangère. Le seul cosmopolitisme qui soit admissible, le seul qui soit acceptable, c'est le cosmopolitisme scientifique.

Ai-je besoin d'ajouter que la revue qui paraît aujourd'hui est une revue essentiellement moderne ? Son titre et les développements qui précèdent le disent assez. Nous laissons à d'autres organes, et ils

ne manquent ni en France ni à l'étranger, le soin de découvrir l'esprit des institutions du passé et d'en décrire le fonctionnement. Sans doute, il y a dans ces investigations autre chose, il ne faut pas l'oublier, qu'un intérêt de pure curiosité historique. Le présent ne peut être bien connu, dans ses tendances comme dans son esprit, que lorsqu'on connaît bien ce qui l'a précédé. A ce point de vue, l'histoire des mœurs, des institutions et des idées est une auxiliaire précieuse même de la politique moderne, scientifiquement entendue. Nous serions heureux que nos collaborateurs lui fissent une large place dans leurs travaux. Ce que nous entendons dire en annonçant que la revue sera essentiellement moderne, c'est que l'histoire ne saurait être pour elle un but, mais un moyen.

Il reste à nous expliquer sur un des objets de la revue auquel son caractère cosmopolite prête une importance et un intérêt tout à fait exceptionnels. Nous sommes une revue de droit public et nous ne répudions aucune partie de son vaste domaine. C'est dire que le droit international rentre dans notre cadre. A vrai dire, il semble que ce soit surtout le droit international qui comporte au plus haut point cette coopération d'auteurs et de publicistes de tous les pays. N'est-il pas le droit le plus uniforme, ne devrait-il pas provoquer les travaux les plus concordants et les plus semblables sur tous les points du globe? Malheureusement, ce droit met trop souvent aux prises, puisque les sujets en sont les États eux-mêmes, les intérêts les plus difficiles à mettre d'accord. Les intérêts des particuliers ou des groupes ne font naître, défendus ou attaqués, en dehors des intéressés, que des approbations ou des protestations en quelque

sorte abstraites. Ici ce sont des susceptibilités nationales, les plus pointilleuses de toutes, que soulèvent souvent les discussions d'ordre en apparence théorique. Nous tenons à déclarer que les travaux de droit international auxquels la revue ouvrira ses colonnes ne seront accueillis, d'où qu'ils émanent, que s'ils sont conformes à l'impartialité scientifique la plus stricte. C'est aux journaux politiques et aux gouvernements qu'il appartient d'entamer des polémiques ou des négociations où le point de vue national doit être le phare sur lequel on a les yeux constamment fixés. Tel ne saurait être le rôle d'une revue qui ne vise qu'à la vérité et à l'impartialité scientifique. Elle est et entend rester un organe, une tribune ouverts à tous, sans parti pris, et d'où sera bannie toute discussion quelque peu irritante. On ne remarque pas assez, d'ailleurs, qu'à cette condition seulement, on peut espérer avoir quelque crédit et se faire écouter. C'est là, nous le reconnaissons, un terrain difficile : nous essayerons cependant de nous y tenir solidement.

Tel est le plan général de la revue que nous fondons. Elle n'est pas la première qui s'occupera de ces questions en France ni surtout à l'étranger. Mais elle croit présenter dans son organisation un caractère nouveau. Dans l'esprit de ses fondateurs, elle ne sera pas une revue d'ordre exclusivement technique s'adressant à un public restreint et spécialement, professionnellement voué à l'étude des questions qu'elle abordera. Elle voudrait être lue aussi du grand public, s'adresser à ceux, de plus en plus nombreux, que préoccupent et qu'attirent les problèmes de la science politique. C'est pour cela qu'elle n'a pas voulu se renfermer dans une spécialisation trop étroite.

C'est pour cela aussi, c'est pour mieux marquer encore son caractère d'organe s'adressant à tous, qu'elle a voulu faire une très large place à la vie parlementaire et politique en France et à l'étranger. Œuvre avant tout d'hommes de science, elle voudrait faire entendre sa voix sur les grandes questions qui s'agitent dans tous les pays civilisés à l'heure actuelle, à côté de celle des journaux politiques et des partis. Non pas qu'elle entende laisser de côté ou même négliger les questions qui, pour avoir moins d'actualité, pour ne point passionner l'opinion du moment, n'en ont pas moins souvent une extrême importance, une importance même plus grande que celle sur lesquelles se livrent les batailles de plume ou de parole les plus acharnées. Ceci est bien loin de notre pensée, et nous ne ferions vraiment pas œuvre scientifique en agissant ainsi. Mais nous croyons qu'à l'époque actuelle, en présence de l'importance toujours grandissante que prennent les questions de droit public et de science politique, il ne faut pas les laisser discuter seulement par les Parlements et les partis. La science, qui n'a jamais été mieux armée qu'à présent, doit, elle aussi, fournir sa note dans ce concert où les partis ont jusqu'à présent accaparé tous les rôles. Il ne faut pas qu'elle se désintéresse des préoccupations du temps présent, il faut qu'elle ait une action moins effacée, plus militante s'il le faut. Sans être infaillible, et, à raison de ses procédés d'étude et de discussion, à raison aussi de l'absence d'intérêt immédiat dans le résultat des luttes politiques, elle risque moins de se tromper que les partis, les Parlements et l'opinion publique. En tout cas, elle a le droit de dire ce qu'elle croit être la vérité, et elle méconnaîtrait sa

mission, elle manquerait à ce que la société peut légitimement exiger d'elle, si elle ne faisait pas profiter le pays des trésors d'érudition, de savoir et de critique qu'elle renferme dans son sein.

F. LARNAUDE,

Professeur de droit public général
à la Faculté de droit de Paris.

DEUX FORMES DE GOUVERNEMENT

I

Depuis que se sont accomplies, dans le dernier tiers du XVIIIe siècle, la Révolution américaine et la Révolution française, les peuples libres de l'Occident vivent sous la forme du gouvernement représentatif. Celui-ci comporte plusieurs types nettement tranchés, puisqu'il s'adapte aussi bien à l'État républicain qu'à la monarchie constitutionnelle, puisqu'il se combine soit avec le gouvernement parlementaire, soit avec la séparation tranchée des pouvoirs, telle qu'elle existe aux États-Unis. Cependant il présente partout et toujours certains traits essentiels, qui me paraissent être au nombre de trois.

1° Le système repose sur cette idée que la nation, considérée comme souveraine, n'exerce par elle-même aucun des attributs de la souveraineté. Elle en délègue l'exercice à un certain nombre d'autorités supérieures, les pouvoirs constitués, dont l'une au moins (une assemblée délibérante et législative), doit être élue à temps par la nation, c'est-à-dire par le corps des électeurs politiques (1). La nature de cette délégation est toute spéciale. Ces autorités, en effet, exercent les divers attributs de la souveraineté au nom de la nation et comme ses représentants, mais en toute liberté et suivant leur propre appréciation. En dehors des limites et conditions fixées par la constitution ou par la loi, les électeurs politiques ne sauraient, pour cet exercice, leur imposer des instructions légalement impératives. Cela est évident pour le titulaire du pouvoir exécutif et pour les juges ; cela n'est pas moins certain, dans le gouvernement représentatif, en ce qui concerne les députés législateurs (2). La nation leur abandonne pour un temps le libre pouvoir de légiférer pour elle et en son nom (3).

(1) Lord Brougham. *The british constitution*, its history, structure and working (Works, ed. Edinburgh, 1873, t. XI, p. 34).

(2) Lord Brougham, *op. cit.*, p. 39.

(3) Cela n'empêche pas, bien entendu, que les députés doivent en fait s'inspi-

2° Ces autorités sont en principe irresponsables, et, sauf de rares exceptions, inamovibles, pendant toute la durée de leurs fonctions. C'est la condition même de leur indépendance. Cela est vrai pour le titulaire du pouvoir exécutif, pour les législateurs et pour les juges (1). Une responsabilité tendant à la révocation ne peut être organisée que pour des crimes véritables ou dans des cas extrêmes, et alors la mise en accusation pas plus que le jugement ne sauraient appartenir à la nation elle-même, c'est-à-dire au corps des électeurs politiques. Cela ne peut se faire que par un contrôle, une action des pouvoirs constitués les uns sur les autres (2).

3° Cette représentation est conçue, non comme un succédané du gouvernement direct de la nation par elle même, mais comme un système de gouvernement préférable à celui-ci. Ce n'est pas parce que le gouvernement direct est matériellement impossible quant aux pouvoirs exécutif et judiciaire, et parce qu'il est à peu près impraticable chez une grande nation quant au pouvoir législatif, que l'on adopte le gouvernement représentatif. C'est parce que celui-ci peut faire plus et mieux que le gouvernement direct, comme Siéyès le démontrait jadis à l'Assemblée Constituante. Lui seul peut assurer une législation éclairée, soigneusement préparée et utilement discutée, comme seul il peut procurer l'application intelligente et continue des lois. Aussi, dans ce système, la nation en masse, c'est-à-dire le déléguant, est-elle considérée comme légalement et naturellement incapable d'intervenir par elle-même en aucun

rer des sentiments et des vœux de leurs électeurs. S'ils agissaient autrement, ils seraient certains de ne pas être réélus, et par là une responsabilité indirecte pèse sur eux. Mais en droit ils sont libres de leurs décisions. Ils doivent résister aux suggestions de leurs électeurs s'ils les jugent contraires au bien public. BRYCE. *American commonwealth*, I[1], p. 296 : « They shall have courage enough to resist a momentary impulse of their constituents which they think mischievous, *i. e.* shall be representatives rather than mere delegates. »

(1) Dans le gouvernement représentatif, lorsqu'on admet la théorie des trois pouvoirs, l'inamovibilité des juges n'est pas seulement une mesure utile, prise dans l'intérêt des justiciables, mais un véritable principe constitutionnel.

(2) Dans un cas seulement, lorsque le pouvoir exécutif a le droit de dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration de la législature et qu'il use de ce droit, on peut dire que le jugement est indirectement remis à la décision des électeurs. Mais c'est un trait particulier du gouvernement parlementaire; c'est le correctif nécessaire de la toute-puissance qu'exerce sur le sort du Cabinet la Chambre des députés.

des actes qu'accompliront ses délégués, c'est-à-dire les pouvoirs constitués (1).

Cette délégation n'est-elle pas en réalité une aliénation et une abdication de la souveraineté nationale ? Dans la république représentative, la réponse est facile. Là, en effet, tous les pouvoirs sont conférés à temps, et les titulaires en sont désignés ou par le corps électoral lui-même ou par des autorités dont la première au moins, — celle dont procèdent les autres par voie de délégation ou de sous-délégation, — a été élue par le corps électoral : la souveraineté retourne ainsi périodiquement à sa source. Pour la monarchie constitutionnelle, la conciliation logique est plus difficile à opérer ; mais lorsqu'elle est vraiment organisée en vue de la liberté, elle présente un équilibre tel que la volonté des représentants élus à temps par la nation est sûre de triompher en définitive.

Dans ce système, la puissance des représentants légaux de la nation n'en est pas moins immense. On remédie à cet inconvénient par une série de contrepoids. C'est d'abord et essentiellement la séparation des pouvoirs, exécutif, législatif et judiciaire, indépendants les uns des autres et juridiquement égaux, chacun sur son domaine. Ce sont ensuite des mesures de précaution qui visent séparément chacun des pouvoirs distincts.

On a introduit comme garanties : contre le pouvoir législatif, la division du corps légiférant en deux Chambres ; contre le pouvoir exécutif, la responsabilité ministérielle, pénale ou politique ; contre le pouvoir judiciaire, outre quelques rares et discrètes exceptions au principe de l'inamovibilité, l'institution du jury en matière criminelle.

II

C'est là le système représentatif sous sa forme classique, tel que l'exposaient les publicistes anglais dans la première moitié de ce siècle (2). C'est le produit à la fois de l'évolution historique et de l'intelligence humaine. Il apparaît encore à beau-

(1) GEORGE CORNWALL LEWIS. *An essay on the government of dependencies.* London, 1841, p. 49 : « The electoral or constituent body cannot itself exercise the powers which it enables its representative or deputy to exercise. »

(2) En particulier, on en trouve la théorie dans les ouvrages de LORD BROUGHAM et de GEORGE CORNWALL LEWIS plus haut cités ; voyez aussi, de ce dernier, *Use and abuse of political terms,* édité par R. K. Wilson.

coup d'esprits comme la combinaison la plus ingénieuse et la plus sûre qu'aient inventée les hommes pour organiser la liberté politique. Mais il faut reconnaître que, de nos jours, ce type tend à s'altérer. Un écrivain américain constatait récemment qu'il avait subi des déviations notables dans les constitutions votées par les nouveaux États (1). En Europe, aussi bien que dans le nouveau monde, on sent décroître la foi dans la vertu du gouvernement représentatif. Dans les pays même qui l'ont vu naître, les esprits modérés et instruits semblent prêts à abandonner quelques-unes de ses règles, qui passaient jusqu'ici pour essentielles, prêts aussi à y introduire des éléments nouveaux et hétérogènes. Cela se manifeste surtout en quatre points.

1° L'esprit français, l'opinion moyenne du pays, paraît aujourd'hui définitivement réconcilié avec la division du corps législatif en deux Chambres, qui lui fut longtemps antipathique. Les leçons du passé comme celles du présent, l'accoutumance, si prompte à s'établir chez nous, peut-être aussi le scepticisme grandissant, ont amené ce résultat. Mais, chose singulière, un phénomène inverse se manifeste chez les peuples anglo-saxons. Ce sont d'abord les Anglais d'Angleterre, qui, désespérant sans doute de pouvoir jamais modifier assez profondément la vieille Chambre des Lords pour l'adapter au principe de la souveraineté nationale, entrevoient comme possible sa disparition pure et simple. Je ne rappellerai point les condamnations qui récemment ont été prononcées contre elle, dans la presse ou à la tribune, à l'occasion du home rule. On peut les expliquer par l'ardeur de la lutte et par la passion du débat. Mais, il y a un certain nombre d'années, le professeur Dicey, dans un livre profond, écrivait déjà ces paroles significatives : « Si le gouvernement par le Parlement doit se transformer en un gouvernement par la seule Chambre des communes, on peut présumer que cette transformation se réalisera par un emploi de la prérogative de la couronne (2). » L'éminent publiciste

(1) FRANCIS NEWTON THORPE. *Recent constitution making in the United States* (South Dakota, North Dakota, Montana, Washington), p. 24 : « The work of the four conventions is an indirect blow at that system of representative government which has had its course in the older states almost from their origin. »

(2) DICEY. *Introduction to the study of the law of the constitution.* 3e édit., p. 391.

paraît croire ce changement si probable qu'il en recherche d'avance le mode et l'instrument.

Les colonies anglaises, lorsqu'elles ont été dotées d'un gouvernement autonome et particulier, ont pu recevoir des copies plus libres de la constitution nationale. Elles ont pourtant conservé en général l'institution des deux Chambres. Mais dans le Dominion du Canada, la constitution fédérative permettant à chacune des provinces ou États de déterminer si, pour sa constitution particulière, elle établira une ou deux Chambres, trois en ont profité pour constituer une assemblée unique (1). D'autre part, voici comment un jurisconsulte distingué considère le dualisme, dans un remarquable ouvrage sur le gouvernement de Victoria (Australie) (2). Il ne voit une véritable utilité aux deux Chambres de Victoria qu'à raison de ce fait que, par leur mode divers de recrutement, l'une, le Conseil législatif ou Chambre haute, représente en gros le capital, et l'autre, l'Assemblée législative, représente le travail (3). « Il est évidemment nécessaire, dit-il, que ces deux grands intérêts soient dûment représentés dans le gouvernement du pays ; par suite, l'état de choses actuel est satisfaisant dans une certaine mesure, en ce que toute proposition tendant à abolir l'une ou l'autre branche de la législature porte au front cette évidente injustice qu'elle aurait pour effet d'enlever à l'un ou à l'autre parti toute voix dans l'administration des affaires. Mais, bien que la suppression de l'une des Chambres de la législature serait manifestement injuste, il serait possible qu'un amalgame des deux eût quelque avantage. Il est peu douteux qu'on ait servilement copié les institutions anglaises. Sans doute, si les deux Chambres étaient fondues en une et que tous les membres de la Chambre unifiée fussent élus d'après les mêmes bases, ce serait une injustice ; car très certainement ce plan favoriserait un des partis plus que l'autre. Mais, comme le montre la pratique des nations d'Eu-

(1) J. E. C. MUNRO. *The constitution of the Canada*, Cambridge, 1889, p. 5 : « Each province has the right of determining whether its legislature shall consist of one or two houses. In Ontario, Manitoba and British Columbia the legislature consists of one house only. »

(2) EDWARD JENKS. *The government of Victoria* (Australia). London, 1891.

(3) *Op. cit.*, p. 379.

rope, il n'y a pas de raison pour que tous les membres du corps représentatif soient élus sur les mêmes bases. Et il est plus que probable que les éléments qui forment aujourd'hui les Chambres séparées des Parlements d'Europe, dans leurs premiers jours, siégeaient ensemble et constituaient des corps unifiés (1). »

Les États qui forment l'Union Américaine ont tous adopté ou conservé l'institution des deux Chambres ; elle se trouve encore dans les constitutions les plus récentes. Cependant, dans quelques déviations que le système y a subies, M. Thorpe voit « l'une des tendances de la phase présente de la pensée politique, qui est d'instituer une seule Chambre législative au lieu de deux, idée qui a été soigneusement et sérieusement considérée dans la convention du North Dakota (2) ».

Il est à peine besoin de signaler la répulsion qu'a manifestée la démocratie suisse pour l'institution des deux Chambres. Aucun canton ne l'a admise et la Constitution fédérale ne lui a fait une place que pour assurer par là l'indépendance et l'égalité des cantons (3).

2° Le gouvernement représentatif se défend mieux sur un autre point, contre un intrus qui s'efforce d'y pénétrer, je veux dire le mandat impératif donné aux députés par les électeurs, et limitant entre leurs mains le libre exercice de leurs pouvoirs. Les publicistes anglais continuent à le répudier énergiquement ; ils déconseillent même tout engagement for-

(1) *Op. cit.*, p. 379, 380.

(2) *Op. cit.*, p. 16 : « The Dakotas and Washington allow any bill (abso money bills) to originate in either house. This partial obliteration of the traditional differences between the two branches of the legislature illustrates one of the tendencies of the present phase of political thought to institute one legislative house instead of two an idea carefully and earnestly considered in the North Dakota convention. »

(3) RUETTIMANN. *Das Nordamerikanische Bundesstaasrecht* vergleichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, Zurich. 1867, § 109. « Den Schweizern kam im 1848 das Zweikammersystem ebenso fremdartig vor als es den Amerikanern seit der Gründung der Union bis zur jetzigen Stunde geläufig war und ist. In der Schweiz betrachtete man die Einrichtung als ein aristocratisches Machwerk oder als ein Hirngespinnst von Stubengelehrten, und man wäre nie und nimmermehr dazu gekommen, dieselbe einzuführen, wenn sie sich nicht als das einzige Mittel herausgestellt hatte, den Konflikt zwischen den Interessen und Ansprüchen der grössern und der kleinern Kantone auf billige Weise auszugleichen. »

mel du candidat envers les électeurs (1). Les constitutions suisses prohibent les instructions obligatoires pour le député (2), comme la loi française annule le mandat impératif (3). Cependant quelques signes attestent ici encore une tendance au relâchement. Aux États-Unis, le mandat impératif aurait trouvé un terrain assez favorable, si d'autres pratiques ne l'avaient pas rendu inutile ou incommode. En effet, les constitutions d'un assez grand nombre d'États particuliers contenaient des dispositions portant que « le peuple a le droit de s'assembler paisiblement et sans troubler l'ordre, pour conférer sur le droit public et donner des instructions à ses représentants » (4). Même dans la seconde session du Congrès fédéral la question fut discutée de savoir si les représentants ne devaient pas recevoir des instructions des collèges électoraux : elle fut, il est vrai, tranchée négativement. Mais la forte organisation des partis, la pratique des conventions de parti et du *caucus* ont détourné l'attention loin de ces idées par un dérivatif puissant (5). Cependant le mandat impératif s'est affirmé sur deux points. Depuis la fin du XVIIIe siècle, les électeurs primaires donnent aux électeurs présidentiels qu'ils choisissent le mandat de voter pour un candidat déterminé, et, bien que non obligatoire en droit, l'engagement a toujours été tenu (6). D'autre part, on a vu récemment, dans l'État de South Dakota, la Convention élue pour rédiger la constitution recevoir des électeurs des instructions obligatoires, d'ailleurs très simples (7).

(1) Sur ce sujet, voyez TODD. *Parliamentary government of England*, new edition abrigded and revised by Spencer Walpole, London 1892, tome II, p. 129, 130, et les auteurs qu'il cite.

(2) RUETTIMANN, *op. cit.*, § 152; constitution fédérale du 29 mai, 1874, art. 91 : « Les membres des deux conseils votent sans instructions organiques. »

(3) Loi du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, art. 13.

(4) RUETTIMANN, *op. cit.* § 152, tome I, p. 171.

(5) BRYCE. *American commonwealth*, I[1], p. 297.

(6) BRYCE. *Op. cit.* I[1], p. 38 : « They have no discretion, but are chosen unter a pledge of honour merely, but a pledge which has never (since 1796) been violated, to vote for a particular candidate. »

(7) THORPE. *Op. cit.*, p. 2 : « The delegates chosen to frame a Constitution for South Dakota were... to frame that Constitution in accordance with their instructions indicated by the ballots cast for their election, which were to show, by the words printed upon them, whether or not the people of South Dakota wished to have re submitted to them the Sioux Falls Constitution of 1885 or a new Constitution framed by the Convention of 1889. »

Enfin en Angleterre cette année même (1893), dans les débats sur le home rule, plusieurs fois l'opposition a invoqué cet argument que les députés à la Chambre des communes n'avaient pas reçu de leurs électeurs le mandat de voter une semblable mesure (1).

3° Deux autres nouveautés paraissent gagner dans l'opinion une faveur plus décidée et plus réfléchie, à la fois dans les démocraties extrêmes et parmi les partis modérés ou même conservateurs. La première c'est le *referendum*, c'est-à-dire la règle d'après laquelle les projets délibérés et arrêtés par les assemblées législatives doivent ou peuvent ensuite être soumis au vote direct des citoyens : ils n'acquièrent alors force de loi que s'ils ont réuni la majorité des suffrages. Ce système, on le sait, a conquis la Suisse entière canton par canton, et depuis 1874 il figure dans la constitution fédérale.

Dans les divers États de l'Union Américaine, il occupe aussi une place plus large et plus importante qu'on ne le croit généralement. Là, en effet, si pour les lois ordinaires il ne s'applique que dans un certain nombre d'États et seulement pour certaines catégories de lois, d'ailleurs déjà assez compréhensives (2), partout il fonctionne pour les revisions constitutionnelles, ou pour le vote des constitutions nouvelles (3). Or les constitutions des États de l'Union sont si détaillées et laissent si peu de liberté d'action aux assemblées législatives, que leurs revisions fréquentes représentent en pratique le véritable mouvement législatif dans les États (4). Ce n'est pas tout.

(1) Voici ce que répondait LORD RIPON à la Chambre des Lords (*Daily News* du 7 septembre 1893) : « In reply to the contention *that this Parliament had no mandate to carry this bill,* he would point out that the Parliament which repealed the corn laws had no mandate to do so. If it had any mandate, it was to maintain those laws. »

(2) ELLIS P. OBERHOLTZER. Law making by popular vote or the american referendum, p. 46, s. dans les *Publications of the american Academy of political and social science*, n° 40.

(3) Sauf dans l'État de Delaware. OBERHOLTZER, *op. cit.*, p. 44.

(4) OBERHOLTZER, *op. cit.*, p. 45 : « There is a tendency towards taking our laws in bulk from a convention instead of in small lots each year from a legislature ; the code to be changed at intervals when it may need it by the initiation of the legislature and the ratification of the people. Matters which were once left to the legislature are now dealt with in the conventions. Indeed there are now few matters which are subjects for legislation at all that may not, according to the new conception of a constitution, be dealt with by the conventions. »

Sans parler des plébiscites césariens, que nous avons connus en France, et qui répondent à d'autres tendances, le procédé du *referendum* a conquis en Europe de sérieux partisans parmi ceux qui devaient, semble-t-il, s'y montrer opposés. Bien des hommes sérieux ont été frappés par ce fait que le peuple suisse a exercé ce droit dans un esprit de sagesse moyenne et de modération (1). Aussi le *referendum* figurait-il parmi les institutions nouvelles que M. Bernaert présentait au mois de mars 1891, au nom du ministère belge catholique et conservateur, à la Commission centrale de la revision. Il est vrai qu'il y voyait une prérogative du pouvoir exécutif, qui seul aurait pu consulter le corps électoral sur un projet de loi ou sur une loi votée par les Chambres. Il est également vrai que cette proposition n'a pas abouti; mais elle n'en est pas moins un symptôme des plus intéressants.

4° Sur une autre innovation, démocrates et conservateurs paraissent tout près de s'entendre : c'est la représentation légalement assurée aux minorités dans les Chambres législatives. L'idée a eu une rapide et heureuse fortune : dans les principaux pays d'Europe il s'est formé, pour la répandre et l'imposer à l'opinion publique, des associations où siègent souvent les hommes les plus libéraux et les plus modérés.

Il y a plus ; malgré les défectuosités des systèmes inventés pour en faire l'application, et qui sont ou arbitraires, comme le vote cumulatif et le vote limité, ou très complexes, comme le système dit du *quotient électoral* ou celui de la concurrence des listes, elle s'est fait recevoir partiellement dans la législation et dans la pratique. Ainsi, pour prendre les exemples principaux, ceux qui se rapportent à des élections politiques, la représentation légale des minorités a été organisée en Danemark, de 1855 à 1866, pour les élections au Rigsraad. Elle a été inscrite dans la constitution revisée de 1866 pour les élections au Landsthing (2). Le Portugal l'a adoptée, en

(1) E. DE LAVELEYE. *Le gouvernement dans la démocratie,* 1891, t. II, p. 158 : « En somme il s'est montré (*le referendum* en Suisse) économe, hostile à la centralisation, au pouvoir fort et aux grosses dépenses, par conséquent à ce qu'on appelle la politique jacobine ou radicale. »

(2) Art. 40 (DARESTE. *Les Constitutions modernes,* II, p. 11) : « L'élection des membres du Landsthing se fait d'après les règles de l'élection proportionnelle. »

combinant deux systèmes, dans la loi électorale du 21 mai 1884 (1). Elle vient, dans ces dernières années, d'être adoptée par trois cantons suisses : le Tessin, Genève et Neufchâtel (2). En Angleterre même, elle a été pratiquée dans certains collèges (the *three cornered constituencies*), de 1867 à 1885 (3). Enfin c'est aussi l'une des mesures qu'a proposées le ministère belge, dans la revision constitutionnelle. S'il ne l'a pas fait inscrire dans le texte revisé de la constitution, il réclame énergiquement son introduction dans la loi électorale, et semble, à cette heure, prêt à jouer son existense sur cette question.

Les institutions que je viens de passer en revue — assemblée législative unique, mandat impératif, *referendum*, représentation légale des minorités — peuvent être jugées et appréciées chacune séparément et d'après leur valeur propre. Ce n'est point cet examen que je me propose de faire ici. Je voudrais seulement montrer qu'elles sont contraires et antipathiques au génie du gouvernement représentatif, parce qu'elles appartiennent au mécanisme logique d'une autre forme de gouvernement, où elles figurent soit comme moteurs, soit comme contrepoids. Introduites dans le gouvernement représentatif classique, elles ne peuvent que détruire un équilibre préétabli, causer des troubles de fonctionnement, apporter peut-être des germes de dissolution.

III

Le gouvernement représentatif peut, en effet, être compris et pratiqué d'une seconde et tout autre manière. La représentation n'est plus alors qu'un succédané du gouvernement direct, qui lui-même intervient par moments, comme correctif et comme complément. Les auteurs anglais appellent cette forme le *gouvernement par délégués*, simples délégués de la souveraineté nationale et non représentants (4). Elle n'a point

(1) Section I, art. 1, nos 1 et 3, dans l'*Annuaire de législation étrangère*, 1885, p. 438.

(2) Voyez un intéressant article de M. Georges Leloir, dans le *Bulletin de la Société de législation comparée*, mars 1893, p. 232 s.

(3) Anson. *The law and custom of the constitution*, I[1], p. 124.

(4) Lord Brougham. *The british constitution*, ch. III.

Cornwall Lewis. *An essay on the government of dependencies*, p. 47.

Bryce. *American Commonwealth*, I[1], p. 296 : « There are four essentials to

reçu en France de nom propre, quoique ses tendances se soient peut-être affirmées chez nous plus souvent et plus largement que partout ailleurs, mais toujours sous le couvert du gouvernement représentatif. Elle est toute en germe dans les théories de Jean-Jacques Rousseau; ses principales règles ont été souvent revendiquées par les démocrates français soit pendant la Révolution, soit au cours du XIX° siècle. Le principe qui en est l'âme n'a pas cessé, virus ou ferment, de travailler sourdement la démocratie moderne.

L'histoire d'ailleurs a collaboré, aussi bien que la spéculation abstraite, à la construction de ce mécanisme politique. C'est en effet par une évolution historique particulière que la démocratie suisse s'en rapproche peu à peu, en l'adaptant à ses traditions et à ses mœurs. Je vais essayer de dégager dans sa logique complète cette forme de gouvernement; je l'appellerai, pour plus de brièveté, *le gouvernement semi-représentatif.*

Le gouvernement semi-représentatif poursuit un but unique : traduire et exécuter le plus exactement possible la volonté réelle de la nation, exprimée par la majorité des électeurs politiques. Voici les moyens qu'il emploie.

1° La nation, c'est-à-dire le corps électoral, ne pouvant exercer par elle-même les divers attributs de la souveraineté, délègue ses pouvoirs à des représentants généraux : ce sont les députés élus pour composer le corps législatif. Leur devoir essentiel est de suivre les volontés manifestées par la majorité qui les a élus, et, réunis, ils forment la représentation directe de la nation, pour tout ce qui ne leur a pas été spécialement interdit. Ils sont éminemment la représentation nationale, et l'on ne conçoit aucun autre pouvoir possédant la même qualité et pouvant prendre le même titre : eux seuls peuvent véritablement parler au nom du peuple. Cette position dominante du pouvoir législatif est l'une des idées chères à Rousseau, qui

the excellence of a representative government... That (the representatives) shall have courage enough to resist a momentary impulse of their constituents which they think mischievous, *i. e.* shall be *representatives rather than mere delegates.* »

Voyez une autre terminologie dans STUBBS. *Constitutional history of England*, n° 228, t. II, p. 252 : « History has thrown no light, as yet, on the way in which the powers of the representatives, *whether procuratorial or senatorial*, were exercised. »

identifiait même la souveraineté et le pouvoir législatif (1). Il est vrai qu'il ne concevait aussi la souveraineté que comme s'exerçant par des lois générales et par le vote direct des citoyens (2). Mais dans la suite on a transporté cette prééminence du déléguant aux délégués ; on l'a attribuée aux assemblées législatives élues par le peuple. Cela est venu sans doute de ce que, sous la monarchie constitutionnelle, la Chambre des députés était le seul pouvoir issu de l'élection nationale.

Quoi qu'il en soit, cette idée était devenue courante pendant la Révolution, si bien que l'Impératrice l'exprima en 1808 en répondant à une députation du corps législatif, ce qui lui valut une impériale et célèbre reprimande (3). Depuis lors, combien de fois n'avons-nous pas entendu appeler la Chambre des députés la représentation nationale, sans réserve ni limite ! Voici comment Louis Blanc exposait la doctrine devant l'Assemblée nationale, dans la séance du 21 juin 1875 : « La nation, dans une république, étant le souverain, la loi étant l'expression de sa volonté, les législateurs étant ses mandataires, toute atteinte portée au pouvoir législatif est une atteinte portée à la souveraineté même de la nation (4). »

Dans le gouvernement représentatif, au contraire, chacun des pouvoirs constitués représente la nation au même titre,

(1) *Lettres écrites de la montagne,* lettre VI : « Le pouvoir législatif *qui est la souveraineté.* »

(2) *Contrat social*, L. III, ch. 1.

(3) Article officiel inséré au *Moniteur* du 15 décembre 1808 : « Plusieurs journaux ont imprimé que S. M. l'Impératrice, dans sa réponse à la députation du Corps législatif, avait dit qu'elle était bien aise de voir que le premier sentiment de l'Empereur avait été pour le Corps législatif, *qui représente la nation.* S. M. l'Impératrice n'a point dit cela ; elle connaît trop bien nos constitutions ; elle sait trop bien que le premier représentant de la nation, c'est l'Empereur ; car tout pouvoir vient de Dieu et de la nation. Dans l'ordre de nos constitutions, après l'Empereur est le Sénat ; après le Sénat est le Conseil d'État ; après le Conseil d'Etat est le Corps législatif ; après le Corps législatif viennent chaque tribunal et fonctionnaire public dans l'ordre de ses attributions ; car s'il y avait dans nos constitutions un corps représentant la nation, ce corps serait souverain ; les autres corps ne seraient rien et ses volontés seraient tout. La Convention, même le Corps législatif, ont été représentants. Telles étaient nos constitutions alors. Aussi le Président disputa-t-il le fauteuil au roi, se fondant sur ce principe que le Président de l'Assemblée de la nation était avant les autorités de la nation. Nos malheurs sont venus en partie de cette exagération d'idées. »

(4) *Annales de l'Assemblée nationale*, tome XXXIX, p. 69.

dans la mesure de ses attributions, le pouvoir exécutif pour gouverner, le pouvoir judiciaire pour juger, le pouvoir législatif pour légiférer. Sans doute, le pouvoir législatif possède certains droits, le vote de l'impôt en particulier, qui peuvent dans certains cas lui donner une force supérieure ; mais il n'a pas en droit une supériorité naturelle et indéfinie, qui ferait de lui le représentant général de la nation. C'est ce qu'expliquait Laboulaye, répondant au discours de Louis Blanc dont j'ai cité un passage : « J'avoue, disait-il, que je suis un peu étonné, quand, après tant d'expériences qui ont été faites, après l'exemple de l'Amérique, on vient soutenir ce sophisme : que les députés sont les représentants de la nation et que par conséquent, ils sont la nation. Oui, les députés sont les représentants de la nation, mais ils le sont avec une fonction déterminée, avec la fonction législative. Les juges qui rendent la justice sont aussi les représentants de la nation et ils ont une autre fonction, celle de rendre la justice. Le pouvoir exécutif, aux États-Unis, qui est nommé par le peuple, est aussi un représentant de la nation, il n'est pas la nation. Cette confusion entre les représentants de la nation et la nation elle-même est la source de toutes les tyrannies (1). »

Comme l'indiquait Laboulaye, les Américains des États-Unis ont toujours repoussé ce principe, que je place en tête du régime *semi-représentatif*. Ils ont été préservés peut-être par la forte structure de la constitution fédérale, qui sépare si nettement les pouvoirs. Ils ont toujours considéré le pouvoir législatif comme ayant des attributions étroitement limitées : et une tendance s'accentue chez eux à les limiter de plus en plus (2).

2° Les représentants du peuple forment une assemblée législative unique. Cette conséquence découle nécessairement

(1) Séance du 21 juin 1875. *Annales de l'Assemblée nationale*, tome XXXIX, p. 86.

(2) THORPE, *op. cit.* p. 16 : « In England every reform in Government for a thousand years has had for its immediate purpose the limitation of the powers of the excutive ; in the United States, since 1776, the opinion has steadily grown that it is safer to limit the powers of the legislature and to increase the power of the executive. Englishmen distrust the crown and grant almost unlimited power to Parliament ; Americans distrust the legislature, especially their state legislatures, and give great powers to their President and to their governors. »

du concept fondamental. La loi, en effet, est considérée comme la simple expression de la volonté nationale, que les députés ont pour mission de traduire. Or cette volonté, à un moment donné, elle est ou elle n'est pas ; mais elle ne saurait en même temps recevoir deux expressions contradictoires sur un objet donné.

Étant admis le point de départ, la conclusion est irrésistible. Mais le vrai gouvernement représentatif repose sur un autre principe. Là ce n'est pas la nation qui dicte à ses délégués l'expression précise de sa volonté ; au contraire, elle se reconnaît incapable de la formuler elle-même en lois ; elle sait que la loi, pour être bonne, demande une élaboration scientifique et réfléchie. Elle abdique donc momentanément son pouvoir législatif, et confère à ses représentants, pour un temps donné, le pouvoir de légiférer en son nom. Mais, comme des erreurs ou des abus sont possibles de la part des représentants, la nation constitue non pas un corps unique, mais deux corps distincts qui doivent accomplir de concert ce travail dfficile. Leur volonté concordante étant nécessaire pour faire la loi, ils se contrôlent l'un l'autre ; et, lorsque s'est établi entre eux l'accord nécessaire, mais assez difficile à obtenir, il est à peu près certain que la loi n'est pas mauvaise et répond au désir vrai du pays. Ainsi la division du pouvoir législatif en deux Chambres fournit non seulement un bon équilibre politique, mais aussi un instrument rationnel pour le travail législatif.

3° Dans le gouvernement *semi-représentatif*, l'assemblée unique est nécessairement permanente. Elle seule peut s'ajourner, une fois constituée ; et elle doit être toujours virtuellement en exercice, prête à reprendre sa session dès que son bureau ou sa commission intermédiaire la convoquent. Cela vient de ce qu'elle constitue éminemment la représentation nationale ; la nation ne saurait cesser un moment d'être légalement représentée. Comment admettre d'ailleurs que le pouvoir législatif, considéré comme nécessairement dominant, soit obligé, pour entrer en activité, d'attendre une convocation émanant du pouvoir législatif, son subordonné ? « N'est-il pas ridicule qu'un Président de la République, c'est-à-dire du gouvernement dont l'essence est la souveraineté nationale, puisse dire à la représentation nationale : « Tu n'iras pas plus

loin ! », et que, non content de la dissoudre, il puisse encore la suspendre, l'ajourner (1). » C'est le système qui a été inscrit chez nous, dans les constitutions de 1791, de l'an III, de 1848, et partiellement même dans celle de l'an VIII. Sans doute, on l'a appuyé par d'autres considérations tirées du principe de la séparation des pouvoirs ; mais c'est une conséquence qui rentre dans la logique que je poursuis.

Le gouvernement représentatif classique admet, au contraire, que les assemblées législatives doivent siéger chaque année seulement pendant un certain nombre de mois. Tout au moins leur session légale, celle qui forme un droit pour elles, doit elle être ainsi limitée ; pour le reste de l'année, c'est au pouvoir exécutif qu'il est bon de laisser la faculté de décider si elles doivent ou non être convoquées en session extraordinaire. La permanence a été déjà nettement condamnée par Montesquieu : « Que si, disait-il, le Corps législatif avait le droit de se proroger lui-même, il pourrait arriver qu'il ne se prorogerait jamais, ce qui serait dangereux dans le cas où il voudrait attenter à la puissance exécutrice. D'ailleurs, il y a des temps plus convenables les uns que les autres pour l'assemblée du Corps législatif ; il faut donc que ce soit la puissance exécutrice qui règle le temps de la tenue et de la durée de ces assemblées, par rapport aux circonstances, qu'elle connaît (2). » L'expérience a consacré la sagesse de ces vues. Même aux États-Unis, où la constitution laisse aux Chambres fédérales le droit de prononcer leur propre ajournement (3), il résulte des textes et de la pratique qu'une Chambre des représentants élue pour deux ans ne siège en réalité que treize mois (4). En revanche, en Angleterre et en France, les Assemblées, non permanentes en droit, deviennent presque permanentes en fait. C'est surtout un résultat du gouvernement parlementaire, et ce n'est pas le seul point, comme nous allons le voir, sur lequel ce dernier semble se rapprocher du

(1) M. Madier de Montjau à l'Assemblée nationale, séance du 21 juin 1875. *Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXIX, p. 74.

(2) *Esprit des Lois*, L. XI, ch. 6.

(3) Le Président la prononce seulement en cas de dissentiment entre les deux Chambres sur ce point. Il peut aussi convoquer des sessions extraordinaires.

(4) Bryce, *op. cit.*, I[1], p. 123.

gouvernement *semi-représentatif*, avec lequel pourtant il forme en réalité le contraste le plus prononcé.

4° Le gouvernement *semi-représentatif* ne compte point parmi ses dogmes la séparation du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il suppose, au contraire, une autorité unique : la représentation nationale, c'est-à-dire l'Assemblée législative. « Vous êtes la tête, disait M. Madier de Montjau en 1875 à l'Assemblée nationale, le grand pouvoir, disons mieux, la puissance unique, puisque toute autre dérive d'elle. Le pouvoir exécutif, au contraire, il faut bien qu'il le sache... n'est que le mandataire de l'Assemblée, son délégué, il est... notre subordonnné (1). » Un autre membre de l'Assemblée lui déclarait que les constitutions de 1791 et de 1848 « n'ont point péri parce qu'elles reposaient sur l'institution d'une assemblée unique ; elles ont péri parce qu'elles portaient l'une et l'autre un germe de mort ; parce que, à côté d'une assemblée unique, elles créaient un pouvoir exécutif indépendant de cette assemblée... Or, lorsqu'en présence d'une assemblée unique vous créerez *un second pouvoir qui pourra opposer autorité à autorité*, il est incontestable que dans ce cas-là vous ferez naître fatalement des conflits, et ces conflits devront être tranchés ou par des coups d'État parlementaires, ou par des coups d'État militaires » (2).

Cependant le pouvoir exécutif sera confié à une ou plusieurs personnes ; mais cela vient seulement de ce que l'on reconnaît l'Assemblée législative peu capable de l'exercer elle-même. Pour Rousseau, c'était une incapacité de droit, qui amenait la création d'un pouvoir exécutif ; il déclarait, en effet, que le législateur ne pouvait statuer sur des objets particuliers, ce qui est l'exercice même du pouvoir exécutif (3). Pour les autres docteurs du système que j'étudie, l'Assemblée législative

(1) Séance du 21 juin 1875. *Annales de l'Ass. nat.*, t. XXXIX, p. 74.

(2) M. Naquet. Séance du 28 janvier 1875, *Annales de l'Ass. nat.*, t. XXXVI, p. 333.

(3) *Contrat social*, L. III, ch. 1. Il est vrai qu'il dit aussi (L. III, ch. 4) : « Il semble qu'on ne saurait avoir une meilleure constitution que celle où le pouvoir exécutif est joint au législalif ; mais c'est cela même qui rend ce gouvernement insuffisant à certains égards, parce que les choses qui doivent être distinguées ne le sont pas... Il n'est pas bon que celui qui fait les lois les exécute et que le corps du peuple détourne son attention des vues générales pour la donner aux objets particuliers. »

est seulement incapable en fait d'exercer la puissance exécutive. Elle ne pourrait le faire que par des comités ; et, bien que le Long Parlement et la Convention nationale aient procédé de cette manière, c'est une forme de gouvernement par trop précaire et rudimentaire.

On revient donc au partage des deux fonctions. Mais si l'on constitue un pouvoir exécutif distinct, il doit nécessairement être le subordonné du pouvoir législatif. De là deux conséquences.

En premier lieu, le titulaire du pouvoir exécutif devra être nommé et choisi par le pouvoir législatif. Cette méthode, d'ailleurs, est parfaitement compatible avec le gouvernement représentatif, comme le prouvent la constitution de l'an III et nos lois constitutionnelles de 1875. Mais cela suppose que le titulaire du pouvoir exécutif, une fois élu, devient totalement indépendant du pouvoir législatif. Dans le gouvernement semi-représentatif, au contraire, il découle des principes (et c'est la seconde conséquence annoncée plus haut) que le titulaire du pouvoir exécutif doit rester dépendant du pouvoir législatif, révocable par celui-ci. Déjà Jean-Jacques Rousseau écrivait : « Le pouvoir législatif consiste en deux choses inséparables : faire des lois et les maintenir, c'est-à-dire avoir inspection sur le pouvoir exécutif. Il n'y a point d'État au monde où le souverain n'ait cette inspection, sans cela toute liaison, *toute subordination* manquant entre ces deux pouvoirs, *le dernier ne dépendrait point de l'autre* (1). » De nos jours la théorie a été portée devant les Assemblées constituantes. En 1848, M. Grévy proposait d'en faire l'application (2), et Louis Blanc disait en 1875 : « J'ai entendu reprocher aux législateurs de 1848 d'avoir été trop logiques. Ils ne le furent pas assez. Non contents de repousser l'amendement Grévy qui nous aurait sauvés du 2 Décembre, de l'empire, de l'invasion, non contents de créer un Président de

(1) *Lettres écrites de la montagne,* lettre VII.

(2) Il avait présenté une série d'articles dont les dispositions principales portaient : « L'Assemblée nationale délègue le pouvoir exécutif à un citoyen qui prend le titre de Président du Conseil des Ministres. Le Président du Conseil des Ministres est nommé par l'Assemblée nationale, au scrutin secret et à la majorité absolue des suffrages. Le Président du Conseil des Ministres est élu pour un temps illimité. Il est toujours révocable. »

la République et de s'en remettre imprudemment à d'autres qu'eux-mêmes du soin de le désigner, de telle sorte qu'il pût invoquer le suffrage universel contre l'Assemblée comme l'Assemblée pouvait l'invoquer contre lui, ils lui assignèrent une longue durée de quatre ans, en un mot ils donnèrent au pouvoir parlementaire un rival et plus qu'un rival (1). » A cette même époque, une proposition semblable à celle de M. Grévy fut aussi présentée et soutenue par M. Naquet (2). Tout cela est parfaitement logique. Le système n'ayant pour but que de faire passer dans le gouvernement la volonté du corps électoral, il ne faut, dans les organes de transmission, ni résistance ni enchevêtrement.

La démocratie suisse n'a pas encore suivi cette logique jusqu'au bout, dans ses gouvernements collectifs et directoriaux. Les membres qui composent les corps exécutifs sont bien élus généralement par l'assemblée législative, mais ils sont irrévocables. Cependant certains traits, çà et là, font apparaître l'idée fondamentale. Ainsi dans le canton de Berne le Conseil exécutif doit être renouvelé toutes les fois qu'est renouvelé lui-même le grand Conseil qui l'élit.

Le gouvernement semi-représentatif n'attache pas une grande importance à la responsabilité ministérielle (3). Cela se conçoit aisément, puisque le titulaire du pouvoir exécutif est lui-même complètement responsable et révocable par l'assemblée législative (4). Sa responsabilité absorbe nécessairement et fait disparaître celle des ministres, comme l'a prouvé notre expérience parlementaire de 1871 à 1873. On sait, au contraire, que la responsabilité des ministres est, en Europe du moins, une pièce essentielle du gouvernement représentatif,

(1) Séance du 21 juin 1875. *Annales de l'Assemblée nationale*, tome XXXIX, p. 76.

(2) Article 2 : « A partir du 20 novembre 1880, le pouvoir exécutif est confié à un Président du Conseil sans portefeuille, responsable devant la Chambre, élu et révocable par elle, et qui prend le titre de Président de la République. » *Annales de l'Assemblée nationale*, tome XXXVI, p. 333.

(3) En Suisse, la question ne se pose même pas, les ministres ayant été supprimés. Chacun des membres du Directoire collectif est en même temps préposé à un département ministériel.

(4) Le projet NAQUET, plus haut cité, portait, article 2 : « Les ministres ne sont responsables de leurs actes que vis-à-vis du Président ; ils ne peuvent point faire partie de la Chambre. »

où elle tempère l'indépendance du pouvoir exécutif, sans la supprimer. Elle arrive à sa dernière puissance dans le gouvernement parlementaire, et là on a quelquefois soutenu, mais à tort, qu'elle faisait véritablement disparaître l'indépendance du pouvoir exécutif, ramenant celui-ci au rôle de subordonné de l'assemblée législative, comme dans le gouvernement semi-représentatif. Cela n'est pas, car si le titulaire du pouvoir exécutif gouverne nécessairement par l'organe d'un ministère responsable, dont l'existence est à la merci de la Chambre des députés, il n'en est pas moins personnellement irresponsable et légalement libre de choisir ses ministres. Toutefois deux conceptions tendent à s'introduire qui détruiraient cet équilibre; mais elles procèdent l'une et l'autre de l'esprit qui a dicté les règles du gouvernement semi-représentatif. Ce sont donc deux erreurs, au point de vue du gouvernement représentatif classique.

En premier lieu, la règle d'après laquelle le ministère doit être choisi dans le parti qui possède une majorité à la Chambre, tend à être exagérée et mal interprétée. C'est simplement le seul moyen pratique d'assurer au cabinet cette majorité sans laquelle il ne peut vivre. Mais on y voit volontiers une élection du cabinet par la Chambre des députés, élection véritable, bien qu'elle ne se fasse pas en forme. Au Congrès national qui vota la constitution belge, dans la séance du 20 novembre 1830, un orateur s'exprimait ainsi : « La Chambre élective, ouvrant et fermant à volonté la bourse des contribuables, tient dans sa main la destinée du cabinet; elle impose à la couronne ses exclusions et ses choix : elle élit donc en réalité, quoique indirectement, le ministère tout entier (1). » Louis Blanc disait aussi en 1875 : « Aujourd'hui, si l'Angleterre vit, politiquement, d'une vie tranquille, c'est précisément parce que l'idée de la prédominance nécessaire du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif; y a tout a fait prévalu; c'est parce que toute la puissance exécutive y est concentrée entre les mains d'un premier ministre qui est censé nommé par la reine, mais qui est en réalité nommé par la Chambre des communes, laquelle le renvoie dès qu'il lui

(1) *Exposé des motifs de la constitution belge*, par un docteur en droit. Bruxelles, 1861, p. 123.

déplaît ; c'est enfin parce que le pouvoir exécutif dépend d'une manière absolue du pouvoir législatif qu'un publiciste distingué M. Bagehot, a pu écrire avec vérité : « En Angleterre, le cabinet est une simple commission parlementaire (1). » Enfin tout récemment, M. Goblet exprimait la même idée. Il en tirait même des conséquences juridiques. Il soutenait qu'après un renouvellement intégral de la Chambre des députés, le cabinet, antérieurement formé et resté en fonctions, *devait faire confirmer ses pouvoirs* par la Chambre nouvelle (2) ; il doutait aussi qu'avant la réunion de celle-ci ce cabinet pût être dissous et reconstitué (3).

Mais c'est là une exagération. Le Parlement crée bien les ministres en un certain sens, mais non par élection ; seulement par une sélection naturelle, lorsque les partis sont arrivés à s'y constituer régulièrement et à reconnaître leurs chefs. Le droit légal de les instituer reste toujours au titulaire du pouvoir exécutif, et lorsque le travail de sélection ne s'est pas pleinement accompli, lorsqu'il ne s'est pas dégagé une majorité bien nette ou que cette majorité manque de chefs, il peut et doit faire en réalité le choix des ministres.

Le second abus pourrait être plus grave encore. Sous une république parlementaire comme la nôtre, la majorité pourrait trouver un moyen sûr, quoique détourné, pour révoquer le Président. Elle pourrait refuser de parti pris sa confiance à tout ministère qu'il constituerait. Mis ainsi dans l'impossibilité de gouverner, il serait contraint de se démettre. C'est ainsi qu'est tombé du pouvoir le Président Grévy. Mais, dans des circonstances ordinaires, le droit de dissolution et l'appui du Sénat fourniraient au Président le moyen de déjouer ce calcul.

Le gouvernement semi-représentatif qui tend à confondre, ou du moins ne sépare pas suffisamment le pouvoir législatif

(1) *Annales de l'Assemblée nationale*, séance du 21 juin 1875, t. XXXIX, p. 71.

(2) Séance de la Chambre des députés du 25 novembre 1893 (*Journal off.*, débats parlem., p. 116) : « Ce ministère n'est pas le nôtre ; il date de la Chambre précédente ; *c'est d'elle qu'il tient ses pouvoirs* et il ne peut continuer de gouverner qu'à la condition qu'ils soient confirmés par la Chambre actuelle. »

(3) *Ibidem*, p. 117 : « Depuis plusieurs semaines, je pourrais dire plusieurs mois avant l'ouverture des Chambres, les modérés. Ont entrepris cette campagne vigoureuse pour amener, même avant l'ouverture de la Chambre — *c'eût été plus ou moins constitutionnel, je ne l'examine pas*, — la démission du cabinet et sa reconstitution dans des conditions d'homogénéité parfaites. »

et le pouvoir exécutif, reconnaît au contraire la séparation et l'indépendance nécessaire du pouvoir judiciaire. Il le sépare nettement du pouvoir exécutif (1), et en fait une autorité aussi forte que l'assemblée législative elle-même, par deux institutions : l'élection des juges et le jugement par jurés. Il ne craint plus d'élever autorité contre autorité. Cela provient d'une constatation exacte : l'importance capitale que l'action judiciaire a sur la société (2). Il n'en est pas moins remarquable de voir, sur ce point, les mêmes principes reconnus par les deux systèmes de gouvernement. Sans doute, on en tire ici une conséquence fausse, c'est-à-dire la nomination des juges par le corps électoral. Cela n'est point une suite nécessaire du principe qui fait de l'autorité judiciaire un pouvoir distinct; il suffit pour le respecter qu'elle soit indépendante de tout autre pouvoir, et il y a des moyens meilleurs que l'élection pour assurer cette indépendance. Mais ce sont rationnellement des divergences secondaires, quelque importantes qu'elles soient dans la pratique.

IV

Le gouvernement semi-représentatif, si l'on s'en tenait aux règles relevées jusqu'ici, aboutirait simplement à ce résultat : sous prétexte d'assurer exactement la réalisation des volontés du peuple, il conduirait au despotisme presque illimité d'une assemblée unique. Mais il a aussi ses contrepoids naturels capables de contre-balancer cette grande puissance. J'en vois trois, outre l'indépendance du pouvoir judiciaire, dont je viens de parler. Nous les connaissons déjà; ce sont les nouveautés dont j'ai signalé l'invasion menaçante dans le gouvernement représentatif. Là elles seraient des causes graves d'affaiblissement, car le régime a déjà ses propres contrepoids; ici, au contraire, ce sont, en même temps que des conséquences logiques, des freins utiles, et même nécessaires.

(1) Ici ROUSSEAU pense comme MONTESQUIEU. *Lettres écrites de la montagne,* lettre VII : « Convenez qu'on eût trouvé dans le seul petit Conseil un assemblage de pouvoirs bien étrange pour un état libre et démocratique... D'abord l'union de deux choses partout ailleurs incompatibles, savoir l'administration des affaires de l'État et l'exercice suprême de la justice sur les biens, la vie et l'honneur des citoyens. »

(2) *Ibidem,* lettre IX : « Le premier et le plus grand intérêt public est toujours la justice. »

1° C'est d'abord la représentation légale et proportionnelle des minorités pour l'élection de l'assemblée législative. Cette assemblée, n'étant composée que de simples délégués chargés de répéter fidèlement la volonté et, pour ainsi dire, la parole du corps électoral, doit être, en plus petit, le reflet et la reproduction exacte de celui-ci. Mais le corps électoral comprend les minorités aussi bien que la majorité. Les minorités doivent donc avoir, en proportion de leur nombre, leurs délégués dans l'assemblée nationale (1). Par là même, celle-ci deviendra moins compacte. Pour tous les actes qu'elle peut librement décider, parce qu'ils n'ont pas été prévus par le corps électoral, elle devra tenir compte des résistances opposées par les élus des minorités, et sa propre majorité sera moins assurée. Pour un corps presque tout puissant, c'est un affaiblissement salutaire.

Dans le gouvernement représentatif il en est tout autrement. Là, le corps législatif n'a point pour mission légale d'apporter les cahiers des électeurs et d'être leur porte-parole. Il exerce en toute liberté, au nom de la nation et par délégation, cette part du gouvernement qui s'appelle le pouvoir législatif. Or le gouvernement, dans son ensemble comme dans toutes ses parties, appartient nécessairement à la majorité du corps électoral. C'est la règle nécessaire, là où règne la souveraineté nationale, car c'est la seule solution pacifique et acceptable par tous. Si la nation gouvernait directement et par elle-même, c'est la majorité seule qui ferait les lois ; c'est elle seule aussi qui opère la délégation du pouvoir législatif dans le gouvernement par représentants. On trouverait étrange sans aucun doute que la minorité demandât à être proportionnellement représentée dans le pouvoir exécutif et dans le pouvoir judiciaire ; si, par exemple, dans un gouvernement collectif, elle voulait qu'une ou plusieurs places de directeurs lui fussent réservées, ou qu'un certain nombre de juges (2) fussent

(1) Voyez dans l'article précité de M. Leloir, p. 247, ce passage d'une lettre de M. Berthoud, de Neufchâtel, adressée au journal de Genève : « Personne en Suisse n'oserait prétendre qu'une assemblée représentative ne doit pas être l'image aussi exacte que possible du corps électoral qu'elle représente. »

(2) Il semble pourtant que là où les juges sont élus par le peuple, la représentation des minorités tende aussi à s'introduire dans l'élection des juges.

Luigi Palma, *Corso di diritto costituzionale,* Firenze, 1878, II, p. 214, par-

choisis parmi ses adhérents. Elle n'a pas plus de droits à une représentation proportionnelle dans le pouvoir législatif; car, dans le gouvernement représentatif, les législateurs sont véritablement des magistrats.

En fait, la représentation des minorités introduite dans le gouvernement représentatif serait un affaiblissement inutile et un trouble certain dans l'action des assemblées, contre lesquelles le système des deux chambres est une garantie suffisante. Elle rendrait souvent presque impossible la formation des majorités compactes au sein des assemblées, déjà si difficile même en Angleterre. Elle serait peut-être un germe de mort pour le gouvernement parlementaire, qui ne vit que sur ces majorités.

En bonne justice, une minorité, tant qu'elle reste telle, n'a droit qu'à deux choses : le respect des droits individuels pour ses adhérents, et le moyen d'agir par la prédication et par la persuasion sur l'opinion publique, de manière à devenir majorité à son tour, si elle a la raison pour elle. La liberté de la presse, la liberté de réunion et d'association (droits individuels) lui fourniront largement ce moyen ; mais il est certainement désirable qu'elle puisse se faire entendre dans le Parlement lui-même, y porter ses réclamations et ses protestations. Pour cela elle a d'abord le droit de pétition. De plus, par l'imperfection inévitable de nos procédés électoraux, par le fractionnement du corps électoral en circonscriptions distinctes et peu étendues, tout parti qui n'est pas une quantité négligeable, bien qu'il soit en minorité dans le pays entier, aura nécessairement la majorité dans quelques circonscriptions. Cette représentation qu'elle obtiendra ainsi, un peu au hasard, suffit parfaitement à la minorité ; car tant qu'elle reste telle,

lant du vote limité, l'un des moyens d'opérer cette représentation, constate qu'il a été adopté dans les États de New-York et d'Illinois pour l'élection des juges de la Cour d'appel et également dans le canton de Vaud pour l'élection des juges, ou plutôt des candidats judiciaires parmi lesquels sont choisis les magistrats et les jurés. Voyez Leloir, *loc. cit.*, p. 253, note 1. Mais la constitution d'une magistrature aussi bigarrée me paraît une aberration, amenée sans doute par les excès de l'esprit de parti et surtout par l'insuffisance professionnelle et la partialité des magistrats en charge. Encore est-ce là pure confusion. Les chambres mi-partie instituées dans les Parlements par l'Édit de Nantes, pour juger les causes où un protestant était partie principale, constituaient au moins un système raisonné.

elle a droit à la discussion, mais non au gouvernement. Pour la discussion il ne faut que quelques membres, bien choisis, dans le Parlement. Lorsque, dans le Corps législatif du second Empire le parti républicain n'était représenté que par les Cinq, sa protestation en a-t-elle été moins haute et son opposition moins efficace ?

2° Le mandat impératif semble être la conséquence nécessaire du principe fondamental. Si les députés sont simplement chargés d'exprimer la volonté des électeurs, ceux-ci peuvent leur donner des ordres précis et leur adresser des défenses expresses. Ce n'est pas tout. Un simple délégué est naturellement révocable par celui qui l'a choisi ; c'est ce qu'admet le droit privé dans la théorie du mandat. Le droit public doit l'admettre aussi dans le système de la simple délégation : les électeurs pourront donc arbitrairement révoquer leurs députés mandataires. Cependant cela souffre des difficultés.

Je remarque d'abord que nulle part, à ma connaissance, on n'a proposé la sanction la plus directe du mandat impératif, c'est-à-dire la nullité des votes contraires émis par le député. En second lieu, la révocation du député ne pourrait être faite que par une opération inverse, mais exactement correspondante à celle de l'élection, c'est-à-dire par un vote auquel seraient admis tous les électeurs de la circonscription, et suivant la loi de la majorité, non par l'organe d'un comité électoral. Enfin pour admettre le mandat impératif et révocable, même ainsi entendu, il faudrait abandonner un principe qui s'est d'abord introduit en Angleterre, qui a été proclamé ensuite par la Révolution française et répété à l'envi par les constitutions modernes : « Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière et il ne pourra leur être donné aucun mandat (1). » Les électeurs d'un district ne peuvent,

(1) Constitution de 1791, titre III, ch. I, sect. III, art. 7. On s'expliquait cela en supposant une première délégation par laquelle la nation entière avait donné aux diverses sections électorales le droit d'élire en son nom un certain nombre de députés. Barnave, à l'Assemblée constituante, séance du 6 juin 1790 : « La nation ne fera autre chose que de communiquer à des sections le pouvoir qu'elle a d'élire les juges ; *elle ne fera que ce qu'elle a fait en donnant aux sections le droit de nommer des députés pour tout le royaume.* Qu'avez-vous fait autre chose que de charger le département de cette commission pour la souveraineté ? »

en effet, ou révoquer ou obliger que celui qui les représente seuls, non celui qui représente aussi tous les autres électeurs. Pour que le mandat impératif fût correct, il faudrait revenir à l'idée de représentation littérale et particulariste, qui domina anciennement les élections à la Chambre des communes et toujours celles de nos États généraux : les députés représentaient d'un côté les comtés, les villes et les bourgs, d'autre part les bailliages, individuellement considérés ; aussi n'avaient-ils de pouvoirs que ceux qui leur étaient conférés par les électeurs. Dans le gouvernement semi-représentatif, il est naturel qu'on reprenne cette conception ; et elle paraît fournir le point de vue auquel se placent les Américains (1). D'ailleurs, avec la représentation proportionnelle des minorités, les députés aux assemblées législatives ne peuvent avoir qu'un caractère représentatif nécessairement restreint.

On peut signaler en Suisse un essai de conciliation entre ces idées opposées. La Constitution du canton de Berne, dans son article 24, reconnaît que les « membres du grand Conseil (assemblée législative) sont les représentants de la totalité du peuple et non ceux des cercles électoraux où ils ont été élus. Ils ne doivent point recevoir d'instructions ». Mais elle porte auparavant, article 22 : « Un renouvellement intégral extraordinaire du grand Conseil doit avoir lieu quand il est demandé par la majorité des citoyens votant dans les assemblées politiques (collèges électoraux). Il devra être procédé à une votation à ce sujet aussitôt que 8,000 citoyens actifs l'auront demandé dans la forme déterminée par la loi (2). » C'est ici le corps électoral pris dans son ensemble, qui peut révoquer, à la majorité et d'un seul coup, tous les députés. Mais que de troubles une semblable procédure ne ferait-elle pas naître dans un grand État ?

(1) FREEMAN SNOW. Cabinet government in the United States, dans les *Publications of the American Academy of political and social Science* (n° 60), p. 5 : « Is there not fallacy in the statement that the people of the United States, as a whole, are not represented at all in either House of Congress? It is true that each member represents a locality ; but as a body Congress represents every state and district in the land and not only the majority of the people are represented but, taking the country, as a whole, the minority also. President represents merely the majority, and often, indeed, not that. »

(2) Une disposition semblable se trouve dans la Constitution du canton de Lucerne, revisée le 26 novembre 1890; article 8 de la loi de revision, dans l'*Annuaire de législation étrangère*, 1892, p. 743.

3° Le mandat impératif, la révocation des pouvoirs sont des moyens difficiles à organiser et qui garantissent assez mal le résultat voulu, à savoir que la loi votée soit bien conforme à la volonté de la nation. Le *referendum*, au contraire, paraît un procédé simple et sûr. En soumettant au vote des citoyens les projets arrêtés par l'assemblée législative, il est acquis que ceux-là seulement deviendront des lois qui auront réuni les suffrages de la majorité. Le *referendum* paraît donc une pièce essentielle du système et son meilleur contrepoids. Aussi Rousseau le considérait-il comme toujours obligatoire (1), et il figurait sous une forme atténuée, comme simplement facultatif, aussi bien dans le projet de constitution présenté à la Convention par les Girondins et qui ne fut pas voté (2), que dans la constitution jacobine de 1793, qui ne fut pas appliquée (3). C'est d'autre part une idée simple; de là sa diffusion progressive dans les démocraties suisse et américaine. Il semble même qu'il n'y ait aucun inconvénient à le superposer au gouvernement représentatif, comme une précaution dernière. Mais ce serait là une illusion. Le *referendum* n'est pas seulement un préservatif contre une législation arbitraire et mauvaise, c'est aussi un obstacle souvent invincible à une bonne législation. Les lois les meilleures, les plus utiles au progrès national peuvent se heurter à des préjugés populaires et irréfléchis, quelquefois à raison d'une disposition d'importance secondaire, cachée dans quelque article. C'est un fait attesté par les historiens les mieux informés, que la Constitution des États-Unis d'Amérique, si elle avait éte soumise aux suffrages directs des citoyens, aurait été repoussée par la majorité (4). Et cette Constitution a déjà procuré à la grande Union plus d'un siècle de prospérité et de puissance.

(1) *Contrat social,* L. III, ch. 15 : « Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être des représentants; ils ne sont que ses commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle; ce n'est point une loi. »

(2) Voyez ce projet dans BUCHEZ et ROUX, *Histoire parlementaire de la Révolution française,* t. XXIV, p. 136 : « Titre VII, de la censure du peuple sur les actes de la représentation nationale et du droit de pétition. » C'est plutôt le *veto* populaire que le *referendum* proprement dit, qui y est organisé.

(3) Art. 58-60; 53-55.

(4) BRYCE. *Op. cit.*, I[1], p. 23 : « Had the decision been left to what is now called « the voice of the people », the voice of the people would probably have pronounced against the Constitution. »

Le *referendum* a un autre défaut : il diminue en fait le pouvoir délibérant des assemblées, j'entends par là leur aptitude à discuter utilement. Leur responsabilité décroissant avec la possibilité du *referendum*, et leur œuvre n'étant point assurée d'aboutir, la préparation et le vote des lois se font fatalement plus à la légère (1).

Le *referendum* a pour contre-partie naturelle le droit d'initiative populaire, qui s'est également développé en Suisse. C'est là un instrument dont le gouvernement représentatif doit se défier plus encore. C'est un élément de trouble et de désorganisation législative. Alors qu'il est difficile d'obtenir une législation cohérente et pondérée avec l'initiative parlementaire, comment l'espérer avec l'initiative populaire ? Au fond, d'ailleurs, celle-ci n'est qu'un développement du droit de pétition appliqué aux réformes législatives : mais la pétition s'est faite impératrice et toute-puissante ; elle s'impose légalement. Ne suffit-il pas qu'elle puisse se produire sous forme de requête et s'imposer par sa valeur propre ?

J'ai cherché à mettre en regard les deux formes antinomiques du gouvernement représentatif, avec leurs traits aujourd'hui connus. La seconde, si elle se réalisait jamais à l'état complet aurait, je crois, pour résultat : peu de lois et peu d'action gouvernementale. Mais c'est là une hypothèse tellement invraisemblable pour les temps actuels, qu'il est inutile de l'examiner. Ce qui paraît, au contraire, un danger proche et sérieux, c'est la tentation de lui emprunter isolément telle ou telle de ses règles, comme un expédient commode pour résoudre certaines difficultés. Le mélange des genres est autrement grave en politique qu'en littérature, et la logique des organismes est peut-être la plus impérieuse de toutes.

A. Esmein,

Professeur d'Histoire du Droit et d'éléments du Droit constitutionnel à la Faculté de Droit de Paris.

(1) Oberholtzer, *op. cit.*, p. 46 : « Whether this has a tendency to degrade the legislatures or not I shall not discuss. Certain classes of amendments, it may be observed, it has become the custom for legislatures to submit to the people without the deliberation which would be given to statute laws upon the same subjects. This is notably the case with amendments to prohibit the manufacture and sale of intoxicants and those relating to woman suffrage. »

DES MODIFICATIONS PROVISOIRES DES IMPOTS

SANS LE

CONSENTEMENT PRÉALABLE DU POUVOIR LÉGISLATIF EN ITALIE

LE *CATENACCIO*

Le système connu en Italie sous la dénomination de « loi du catenaccio » n'est pas particulier à la péninsule. Sans lui donner un nom aussi expressif, on l'a appliqué quelquefois en Angleterre, en Belgique, en Allemagne et ailleurs. Mais, en Italie, on a fait un tel abus du système du « catenaccio » que c'est peut-être dans ce pays, plus et mieux que dans tout autre, qu'on peut l'étudier le plus utilement dans ses effets, et, il faut bien le dire, dans sa déplorable application.

Essayons avant tout d'expliquer en quoi consiste le système du « catenaccio ». On sait que dans les pays qui pratiquent le régime constitutionnel, les impôts ne peuvent être perçus s'ils n'ont été, au préalable, consentis par le pouvoir législatif. C'est une règle constitutionnelle absolue, et cette règle se trouve aussi consignée dans le *Statuto* ou loi fondamentale du royaume d'Italie. Mais les ministres des finances ont trouvé nécessaire d'apporter à cette règle des exceptions. Voici particulierement dans quel cas.

Lorsqu'il s'agit d'augmenter des impôts indirects ou d'en créer de nouveaux, si le bruit relatif à la probabilité d'une telle augmentation se répand dans la presse et dans le public, il est bien naturel que celui-ci s'efforce de se soustraire à cette prochaine augmentation de l'impôt. On craint, par exemple, que le ministère propose au Parlement d'augmenter les droits d'entrée sur le blé, le café, le sucre etc., ou bien de frapper certaines marchandises indemnes jusqu'à présent. Que vont faire les commerçants ? Ils vont augmenter leurs achats à

l'étranger, et importer dans le pays de grandes quantités de blé, de café, de sucre, etc., afin de ne payer que les droits actuellement existants. Ils pourront ensuite, une fois les nouveaux droits établis, vendre ces mêmes produits à des prix majorés proportionnellement aux nouvelles taxes. Le gain se trouve précisément dans la différence entre les nouvelles et les anciennes taxes, et, lorsqu'il n'y avait pas de droits du tout, dans le chiffre entier de la taxe imposée sur une ou plusieurs marchandises. Si des importations considérables se produisent ainsi, le marché se trouvant approvisionné pour une période de temps plus ou moins longue, le Trésor perd, jusqu'à l'épuisement de ces dépôts de marchandises, l'avantage du rehaussement ou de l'établissement des droits. Les consommateurs, il n'est pas besoin de le dire, supportent immédiatement les nouveaux droits de douane, aussitôt qu'ils sont en vigueur, par suite de l'augmentation des prix qui en est la conséquence. Le gain est donc exclusivement pour les importateurs et, parmi eux, ceux qui gagnent le plus sont ceux qui ont fait les plus gros achats.

Cet inconvénient se manifeste surtout à propos des impôts indirects, c'est-à-dire relativement aux taxes sur les affaires et en particulier pour celles qui portent sur les objets de consommation. S'il était possible, d'une part, de maintenir le secret le plus absolu sur les intentions du gouvernement, d'autre part, d'obtenir que le Parlement entreprît la discussion d'un projet de loi sur les impôts et donnât son consentement ou son refus dans la même journée, on n'aurait pas à craindre pour le Trésor un pareil dommage. Mais ce sont là deux conditions bien difficiles à réaliser. On peut même dire qu'il est impossible d'obtenir, dans la discussion d'un projet de loi, une rapidité telle qu'elle interdise à la spéculation de se mettre en mouvement et de gagner, sur une quantité plus ou moins grande de marchandises, aux dépens du Trésor et du public, la somme correspondante à l'augmentation de la taxe ou à l'impôt nouveau. Pour n'en donner qu'un exemple, il suffit de songer aux marchandises qui se trouvent dans les entrepôts ou dans les magasins généraux. Si le Parlement discute une augmentation des droits d'entrée sur ces marchandises, quoi de plus facile que de les introduire dans le pays?

Il faut donc, si on veut empêcher ces faits, adopter une mesure administrative provisoire. Le ministre des finances, au moment même où il présente le projet de loi pour modifier ou créer des taxes indirectes, donne l'ordre, sous sa responsabilité, d'appliquer les nouveaux droits. Mais il doit soumettre immédiatement la question aux délibérations du Parlement. Si celui-ci n'approuve pas le projet de loi, le ministre ordonne la restitution de la somme payée en plus des droits fixés par la loi ancienne. C'est ainsi que doit procéder un gouvernement qui veut agir correctement. Et, en effet, en Angleterre (comme on peut s'en convaincre en lisant les *budget's speeches* de M. Gladstone), lorsque le gouvernement a l'intention d'augmenter quelque taxe de douane, le Chancelier de l'Échiquier fait sa proposition, et communique à la Chambre des communes le décret par lequel on a provisoirement appliqué le droit nouveau. On a mis le « catenaccio » à la douane, comme on dit en Italie. Le Chancelier de l'Échiquier est personnellement responsable de cette mesure, et à tous ceux qui, d'après son ordre, payeront les droits nouveaux pendant le temps plus ou moins long qui s'écoulera avant que les Chambres aient approuvé sa proposition, il déclare que, si l'augmentation est refusée par le Parlement, le gouvernement restituera l'excédent du droit payé.

Le système du « catenaccio », tel qu'il est appliqué par la pratique anglaise, ne peut être une source d'inconvénients ni d'abus sérieux. Mais, en Italie, on a perverti le système, et cela a été rendu possible par une dégradation véritable du système parlementaire, parce qu'il n'y a aucune loi, aucune disposition relative à cette exception au principe général que les impôts, qu'il s'agisse d'augmenter des impôts déjà existants ou d'en créer de nouveaux, doivent être consentis par le pouvoir législatif. Et il vaut d'ailleurs certainement mieux que l'exception ne soit pas consacrée par la loi. Il serait, en effet, très dangereux de reconnaître expressément au pouvoir exécutif la faculté d'établir, à sa volonté, des impôts. Au contraire, le « catenaccio » pouvant être refusé, comme cela s'est vu le 30 janvier 1891 où M. Crispi dut démissionner à la suite d'un pareil refus, on peut ainsi corriger le système dans ce qu'il a d'incorrect et de condamnable.

En Italie, le gouvernement a eu le tort, trop souvent, d'augmenter les droits de douane avant la convocation du Parlement ou dans la période des vacances, en un mot bien des jours avant que Parlement pût s'en occuper et délibérer sur la question. De la sorte, il se trouvait toujours en présence d'un fait accompli depuis plusieurs jours. La violation du *Statuto* était donc indiscutable.

On a même quelquefois appliqué le « catenaccio » quand la spéculation avait déjà fait de grands achats sur le bruit de prochaines augmentations dans le tarif douanier. C'est ce qui s'est vu dans l'automne de 1885, le « catenaccio » ayant été appliqué trop tard, le 26 novembre de cette année.

Le « catenaccio » peut être une nécessité fiscale et administrative, mais il est certainement aussi une cause de perturbation économique, c'est-à-dire de troubles dans le commerce et dans l'industrie, qui peuvent être fort graves. En effet, tous ceux qui ont fait des contrats pour consignation de marchandises à un prix déterminé se trouvent en perte, ayant à payer d'emblée un droit d'entrée plus fort.

A la Chambre italienne, en 1891, un député fit la proposition d'insérer dans une loi portant l'approbation du « catenaccio » un article suivant lequel les contrats devaient être considérés comme renfermant la disposition « sauf le cas d'augmentation de la taxe ». Mais une semblable disposition aurait bouleversé tous les principes du droit en matière de contrats. C'est là une question d'une importance évidente, car le dommage peut être, pour les vendeurs à terme, très considérable.

Il y a aussi une autre question qui a été soulevée plusieurs fois à propos des lois de « catenaccio ». Si le Parlement n'approuve pas l'application provisoire des nouvelles taxes, s'il refuse le « catenaccio », que doit-on faire? doit-on restituer la majoration de la taxe ou non? En Angleterre, on opère la restitution. C'est juste et correct. En Italie, on a soutenu, à la Chambre, qu'on ne doit pas faire la restitution, et voici le raisonnement qu'on a fait. Le consommateur, a-t-on dit, n'a à cette restitution aucun avantage. Il ne recevra rien, quoique l'augmentation de la taxe ait été effectivement payée par lui. Le vendeur de la marchandise frappée d'une taxe majorée a fait payer le droit nouveau au consommateur. C'est celui-ci qui a payé

réellement la taxe. Or il ne peut pas être question de lui en demander, à lui, la restitution, et il n'y a, non plus, aucune bonne raison pour la rembourser à ceux qui l'ont payée au fisc. Faite en leur faveur, cette restitution serait une prime, un pur don qu'on leur consentirait, ce ne serait pas un acte de justice.

On voit que le « catenaccio » ne soulève pas seulement des problèmes d'ordre politique, mais qu'il fait naître des difficultés d'ordre économique et même financier.

Si on se place au point de vue du droit constitutionnel, on ne peut que blâmer l'usage fréquent et incorrect qu'on a fait en Italie du « catenaccio » dans ces dernières années. Le « catenaccio » a trop souvent servi à faire établir des augmentations arbitraires d'impôts sur les objets de consommation et à rendre plus forte la protection douanière pour qu'on puisse l'envisager favorablement, même s'il était acceptable en droit constitutionnel. Mais c'est principalement quand on se place sur le terrain de la légalité qu'on doit le condamner. Si on l'admet, ce ne peut être qu'à titre d'expédient extraordinaire, d'ordre fiscal et administratif, suivant le système anglais. Je ne puis donc que souhaiter à la France d'être préservée du « catenaccio » qui, pratiquement, signifie : augmentation des impôts, abus du pouvoir exécutif, violation du système constitutionnel.

R. Dalla Volta,
Professeur de science financière à l'Institut des sciences sociales de Florence.

DE LA

PERSONNALITÉ CIVILE EN FRANCE DU SAINT-SIÈGE

ET DES AUTRES PUISSANCES ÉTRANGÈRES

Le testament de Mme la marquise du Plessis-Bellière, décédée le 4 juillet 1890, instituant S.S. le pape Léon XIII pour son légataire universel, donne lieu à un débat du plus haut intérêt juridique. Le droit public s'y trouve mêlé au droit privé, et le domine. Les deux degrés de la juridiction française ont rendu des décisions contradictoires, en se plaçant à des points de vue différents.

La Cour de cassation est saisie du pourvoi formé par le Saint-Père contre l'arrêt de la Cour d'Amiens du 21 février 1893, qui a réformé le jugement du tribunal civil de Montdidier du 4 février 1892.

La question capitale qui se dégage de ce procès est celle de savoir si le Saint-Siège possède en France la personnalité civile. Nous n'hésitons pas à résoudre affirmativement cette question. Cette solution n'est qu'une application des principes qui régissent dans notre pays les établissements publics et d'utilité publique étrangers, d'une part, et, d'autre part, les souverains étrangers reconnus par la France. Le droit public interne et le droit public externe s'unissent pour consacrer, dans le droit international privé, la même décision.

Nous devrons en outre dire quelles sont, d'après nous, au point de vue des mêmes principes de notre droit public, les limites de la capacité juridique, sur notre territoire, de ces personnes civiles étrangères. Il nous sera facile de montrer que, si rigoureuses que puissent paraître ces conditions de capacité (bien qu'elles ne soient que la conséquence de la souveraineté de chaque État sur son propre sol), ces limites ne sont pas excédées par les dispositions claires, précises,

formelles dans leur forme respectueuse, du testament du 9 octobre 1889 au profit de S.S. le pape Léon XIII.

Il résulte de ces indications sommaires que ce travail comporte trois parties.

Dans la première, nous établirons que c'est le Saint-Siège, et non l'Église catholique, qui est gratifié par le testament de Mme la marquise du Plessis-Bellière.

Dans la seconde, nous établirons le caractère de personne civile, appartenant en France au Saint-Siège, comme à toutes les puissances politiques étrangères reconnues par la France.

Dans la troisième, nous dirons, quelles sont, suivant nous, les conditions de capacité juridique, en France, des établissements étrangers et des souverains étrangers reconnus par le gouvernement français.

I

La Cour d'appel d'Amiens s'est placée à un point de vue très spécial pour annuler le testament, en réformant le jugement du Tribunal de première instance. Le juge d'appel s'est demandé en quelle qualité le Saint-Père a été gratifié par la testatrice, et reconnu que « le Pape peut être envisagé, ou « comme particulier, ou comme chef visible de l'Église catho- « lique, ou comme chef souverain d'un État étranger ». Il poursuit en constatant d'abord que les parties au procès sont d'accord pour reconnaître que Léon XIII n'a pas été institué en son nom personnel, comme simple particulier. Ce point n'est pas douteux; dans le cas contraire, il eût rendu la validité du legs incontestable, sous la réserve des questions d'interposition de personne. L'arrêt du 21 février 1893 (1) affirme ensuite que « vainement le Pape soutient, en s'appropriant les termes « du jugement soumis à la Cour, qu'il a été gratifié comme « chef et représentant de la puissance souveraine, désignée en « droit public international sous le nom de Saint-Siège et de « Papauté ». Écartant aussi cette seconde qualité du Pape, qui peut avoir également pour conséquence la validité du legs, il conclut que la testatrice ne l'a institué que comme chef de l'Église catholique universelle et au profit de cette Église.

(1) *Gazette du Palais,* 1893, premier semestre, p. 243.

Sur ce terrain il n'est pas difficile d'établir, comme l'a soutenu l'arrêt du 21 février 1893, que l'ensemble de l'Église catholique n'est pas investi de la personnalité civile en France. Pour en justifier, il suffit de citer, de préférence à tous autres textes, l'article 15 du Concordat de 1801, qui n'a pas cessé depuis bientôt un siècle de régler les rapports du gouvernement français et du Saint-Siège. Cet article dispose que « le Gouvernement prendra des mesures pour que les « catholiques français puissent, s'ils le veulent, faire en faveur « des Églises des fondations ». Ce texte dit « des Églises » et non « de l'Église »; et les mesures prises se trouvent dans les lois qui ont consacré la personnalité civile des fabriques des églises paroissiales, cathédrales et métropolitaines, des menses curiales, des menses épiscopales, des chapitres, des caisses diocésaines de secours pour les prêtres âgés ou infirmes, des grands séminaires, et même des petits séminaires. Tous ces établissements publics ecclésiastiques du culte catholique, tant paroissiaux que diocésains, constituent, dans toutes les parties du sol français, autant de personnes civiles capables d'acquérir, à titre gratuit et à titre onéreux, des immeubles aussi bien que des meubles ou des rentes. Au contraire, il est incontestable que l'Église, dans son universalité, ni même comme comprenant l'ensemble des catholiques de France, n'est investie ni par le Concordat, ni par aucune autre loi, de la personnalité civile en France.

Mais la question du procès n'est pas là, bien que l'arrêt de la Cour d'Amiens l'y ait placée.

Il ne suffit pas, pour l'y maintenir, de constater que la testatrice, après avoir institué le Pape Léon XIII comme légataire universel, a écrit cette phrase : « Je veux ainsi témoigner de « mon attachement inviolable et de mon dévouement filial à « l'Église et au Saint-Siège. »

« Le Saint-Siège » est la dénomination même de cette puissance souveraine que l'arrêt prétend que la testatrice n'a pas voulu gratifier, tandis qu'elle n'aurait voulu gratifier que l'Église. La phrase même incriminée par l'arrêt dit le contraire de l'interprétation par lui donnée à la volonté de la testatrice d'instituer l'Église et non le Saint-Siège.

Qu'importe que la testatrice rappelle dans son testament que

trente années plus tôt elle a exprimé au Pape Pie IX « le désir « de le faire héritier de son hôtel de la Place de la Concorde « à Paris » ? C'est une preuve de la persévérance de sa volonté au profit « de la puissance souveraine désignée en « droit public international sous le nom de Saint-Siège ou de « Papauté ».

« Il est constant, dit encore l'arrêt, que l'intention de la « testatrice n'a jamais été de concourir par ses bienfaits à la « grandeur en tant que nation, au bien-être individuel, au « fonctionnement des services publics chez les quelques mil- « liers d'hommes qui habitent, autour du Pape, les domaines « sur lesquels le gouvernement italien a reconnu au profit du « Saint-Siège le privilège de l'exterritorialité. » Il est bien certain que telles n'ont point été les intentions de la testatrice ; elle l'a dit elle-même. Ce n'est même pas sans surprise que l'on rencontre dans l'arrêt de telles suppositions, puisqu'il y a dans le testament, immédiatement après la déclaration d'attachement à l'Église et au Saint-Siège, des dispositions qui dévoilent d'une manière saisissante les intentions de la testatrice, si loin recherchées par l'arrêt. Voici ces dispositions :

« Je demande instamment à Sa Sainteté d'affecter mon hôtel « de la place de la Concorde, 6, à la résidence du Nonce apos- « tolique en France, d'ordonner que cette destination soit tou- « jours respectée, et que les bronzes et les meubles apportés à « Moreuil et venant de cet hôtel y retournent pour son orne- « mentation et ne soient jamais aliénés.

« Je demande aussi instamment à Sa Sainteté d'affecter le « château de Moreuil et son parc à la résidence d'été du Nonce « apostolique en France, en laissant au public, comme je l'ai « fait pendant ma vie, la permission de visiter, à certains jours « de la semaine, les collections de tableaux, de gravures, « d'objets d'art, et la bibliothèque que j'y ai réunies. Ces « collections viennent pour la plus grande partie de mon « père (1), dont c'était le désir, comme c'est aussi ma volonté, « qu'elles ne soient ni vendues ni séparées. »

Ces dispositions dispensent de toutes recherches sur les intentions de la testatrice. Elles les manifestent avec une clarté

(1) M. le marquis de Pastoret.

et une vigueur que n'atténue point leur formule respectueuse. L'arrêt du 21 février 1893, par son silence sur une partie si importante du testament, traite ces dispositions en parties négligeables dans l'acte testamentaire qui lui était soumis.

Pour nous elles sont capitales. Ce sont elles qui déterminent nos convictions sur tous les points de droit que ce procès soulève. Il en est ainsi d'abord au point de vue de la qualité en vertu de laquelle le Saint-Père est institué par cet acte, et ensuite au point de vue de la validité de la disposition.

Nous ne parlons en ce moment que du premier de ces points de vue, afin d'écarter l'arrêt d'Amiens et d'arriver aux véritables questions du procès.

La preuve manifeste que c'est « la puissance souveraine « désignée en droit public international sous le nom de Saint-« Siège et de Papauté », que la testatrice a voulu instituer, résulte du testament lui-même. Elle se trouve dans les dispositions que nous venons de reproduire.

Ce qui est légué, c'est un palais pour la nonciature, sur la place de la Concorde, à Paris, avec ses objets d'art, bronzes et meubles ; c'est encore un château avec ses collections de toutes sortes, et son parc, et sa chapelle, « pour la résidence d'été « du Nonce apostolique en France ». Tels sont les objets légués et leur destination, avec les revenus nécessaires pour leur entretien et leur habitation.

Madame la marquise du Plessis-Bellière a pourvu ainsi au premier des services publics de la Papauté dans ses relations avec le Gouvernement français : à la résidence d'hiver et d'été de l'ambassadeur du Saint-Siège à Paris, dans des conditions de hautes convenance et dignité, conformes à la situation des parties.

C'est plus et mieux, au point de vue de la loi française, que si elle avait eu en vue, suivant les termes de l'arrêt, « la gran-« deur en tant que nation, le bien-être individuel, et le *fonc-« tionnement des services publics* chez les quelques milliers « d'hommes qui habitent autour du Pape... ». C'est parce qu'elle n'a pas eu ces dernières préoccupations que la Cour d'Amiens a invalidé le testament. Nous eussions conclu à son annulation, et nous en dirons plus loin les motifs légaux, si la testatrice eût fait cela. Au contraire, nous soutenons énergi-

quement la validité de ses dispositions, parce qu'elle a fait autre chose. Cette autre chose que nous venons de montrer, et qui est la véritable caractéristique de ce testament, prouve en premier lieu, d'une façon certaine, que c'est le Souverain, ayant des ambassadeurs auprès des puissances étangères et spécialement en France, qui est gratifié par le testament du 9 octobre 1889.

Donc nous sommes en présence d'un legs fait à la Papauté, au Saint-Siège, dont nous allons démontrer la personnalité civile en France. Il ne s'agit pas d'un legs fait à l'Église, qui n'a pas dans son ensemble de personnalité civile dans notre pays.

Cette vérité résulte d'une façon éblouissante, bien que la Cour ne l'ait pas vue, des termes mêmes du testament, et de la destination assignée par la volonté formelle de la testatrice aux immeubles et meubles légués par elle au Pape Léon XIII.

Le Pape, souverain reconnu et en relations diplomatiques constantes avec la France, n'en est pas moins le chef visible de l'Église catholique universelle. Ces deux qualités sont en lui indissolublement unies. Parfois il pourrait être difficile de distinguer celle qu'un testateur a eu surtout en vue relativement à la destination de sa libéralité. Dans d'autres circonstances de fait, il pourrait être logique de conclure que c'est l'Église qui est gratifiée. Mais dans l'espèce actuelle, il n'y a pas en vérité de doute sérieux possible ; c'est le Saint-Siège, et non l'Église, qui est institué ; il l'est dans des conditions ayant même pour effet et pour but de faciliter, d'assurer, d'embellir la résidence du Nonce apostolique, c'est-à-dire de l'ambassadeur du Saint-Siège auprès du Gouvernement français, sans mandat ni fonctions auprès des églises de France.

II

Nous venons, dans la première partie de cette étude, de rétablir la question dans ses véritables termes, telle qu'elle a été judicieusement résolue, suivant nous, dans le jugement rendu le 4 février 1892 par le tribunal civil de Montdidier.

Il s'agit de savoir si le Pape, en tant que souverain, représentant le Saint-Siège, possède la personnalité civile en France.

Pour y répondre, il faut commencer par examiner la question au point de vue général.

Deux branches distinctes du droit public, le droit administratif et le droit international public, s'unissent pour donner les éléments de la solution dans le droit privé. Elles vont servir de base à la subdivision de cette seconde partie en trois paragraphes : le premier, relatif à la personnalité civile en France des établissements étrangers ; le second, à celle des États et souverains étrangers en général ; et le troisième, à la personnalité civile en France du Saint-Siège et du Saint-Père.

§ 1. — Personnalité civile en France des établissements publics et des établissements d'utilité publique étrangers.

Les établissements publics étrangers et les établissements d'utilité publique étrangers conservent en France le bénéfice de leur personnalité civile. Ils peuvent même y acquérir à titre gratuit. Il n'en était pas ainsi d'après les articles 11, 726 et 912 du Code civil ; ou du moins il n'aurait pu en être ainsi que dans les conditions de réciprocité fixées par ces articles. Mais depuis la loi du 14 juillet 1819, il en est autrement.

L'article premier de cette loi a conféré à tout étranger, sans distinction ni réserve, qualité pour acquérir des biens situés en France ; les personnes civiles sont comprises, et les États eux-mêmes, autres personnes civiles, dans cette disposition, puisque le texte ne les exclut pas. Les établissements publics et d'utilité publique étrangers peuvent donc, comme les personnes physiques étrangères, recevoir en France des dons et legs, dans les mêmes conditions que les établissements français de même nature.

Cette vérité a été reconnue par un avis du Conseil d'État du 12 janvier 1854. Nous avons été des premiers (1) à le reproduire et à l'approuver.

Le dispositif de cet avis du Conseil d'État est d'autant plus digne d'être remarqué que sa rédaction laisse plus à désirer. Il emploie alternativement, comme expressions synonymes, les termes d'établissements d'utilité publique et d'établisse-

(1) Notre *Cours de droit administratif*, tome II, page 758, n° 1600.

ments publics ; il est vrai que, par sa date (1854), il se place à l'époque où la jurisprudence et la doctrine commençaient à peine à reconnaître la distinction profonde existant entre ces deux sortes d'établissements. En outre, il suppose à tort au chef de l'État le droit « d'annuler » des libéralités ; ce droit n'appartient qu'à l'autorité judiciaire ; il est indépendant du droit d'en autoriser l'acceptation, que cet avis met sur la même ligne et qui est absolument distinct. Malgré ces taches, et le mot de tutelle que l'on s'attarde à employer encore, cet avis n'en a pas moins fort judicieusement reconnu : 1° que tout établissement public ou d'utilité publique étranger, constituant régulièrement une personne civile, a qualité pour recevoir des dons et legs de biens meubles ou immeubles situés en France ; 2° que lesdits dons et legs ne peuvent avoir d'effets qu'autant qu'ils ont été autorisés par le Gouvernement français.

Il faut ajouter, en troisième lieu, que cette capacité ne peut s'entendre, pour les établissements étrangers, que sur les mêmes bases et avec les mêmes limites que pour les établissements français eux-mêmes, c'est-à-dire dans la mesure de la *spécialité* de leurs destinations respectives. Nous reviendrons sur ce point dans notre troisième partie, et du reste nous tenons pour constant que l'avis de 1854, intervenu à une époque où la jurisprudence de 1837 sur la « spécialité » était appliquée sans altération, a entendu la sauvegarder par l'application en cette matière de l'article 910 du Code civil.

Ce qu'il convient de retenir en ce moment, c'est l'assimilation de capacité juridique des établissements étrangers et des établissements français, en ce qui concerne l'exercice des prérogatives de la personnalité civile en France.

§ 2. — Personnalité civile en France des États et souverains étrangers.

Même en se plaçant uniquement au point de vue des règles du droit administratif, c'est-à-dire de l'une des branches du droit public interne, l'exercice de la personnalité civile des États étrangers dans notre pays dérive de l'admission en France des autres personnes civiles étrangères.

Cette vérité ressort de la définition même des établissements publics et des établissements d'utilité publique, telle que nous l'avons donnée il y a déjà longtemps (1) et telle que la Cour de cassation (2) l'a consacrée.

Les établissements d'utilité publique sont des établissements « dont l'existence présente un caractère d'utilité géné- « rale et publique qui a été reconnu dans les conditions « déterminées par la loi ». Serait-il rationnel que l'État, qui opère cette reconnaissance et confère cette personnalité aux établissements admis à l'exercer au delà de la frontière, fût destitué du droit d'y exercer la sienne ?

Les établissements publics, avons-nous dit, et la Cour de cassation également, « font en outre partie de l'organisation « administrative ou judiciaire du pays, ou se rattachent à cer- « taines parties de cette organisation de la façon la plus « intime ». Ils représentent ainsi d'importants services publics, c'est-à-dire des parties intégrantes de l'État. Serait-il rationnel que l'État lui-même ne pût exercer sa personnalité civile à l'étranger, lorsque ses établissements publics sont admis à y exercer la leur? Comment exclure la personnalité civile des États, tandis que celle de leurs parties intégrantes est admise en France?

Ainsi le principe judicieusement consacré par l'avis du Conseil d'État du 12 janvier 1854, dans l'interprétation exacte et large de l'article 1er de la loi du 14 juillet 1819, a pour conséquence logique l'admission en France de la personnalité civile des États étrangers et des souverains qui les représentent dans leurs rapports avec le gouvernement français.

Les règles du droit public externe aboutissent aux mêmes résultats, en ce qui concerne le point qui nous occupe, que celles du droit public interne. La reconnaissance d'un État par un autre État implique à la fois qu'il est reconnu avec tous ses attributs, avec tous les caractères qui lui sont propres.

Or tout État est à la fois puissance publique et personne

(1) Notre *Cours de Droit administratif*, 1re édition, 1861, n° 454, p. 443; 6e édition, 1881, t. II, n° 1333, p. 473.

(2) Ch. req., 28 octobre 1885, *Cazentre* C. *Enregistrement* ; Ch. civile, 1er décembre 1886, *Comp. française du canal des Alpines* C. *Associations syndicales des vidanges d'Arles.*

civile. Il peut y avoir dans cet État d'autres formes de la puissance publique, comme le département ou la province, et les communes ; il en est toujours la forme la plus complète et la plus puissante, absorbant toutes les autres sans les annihiler. De même, il peut y avoir dans cet État bien d'autres personnes civiles; elles peuvent même y être en très grand nombre, comme en France (bien qu'on les y ait parfois jugées plus rares). Il n'en est pas moins vrai qu'en tout pays l'État est la première et la plus grande personne civile de ce pays, consacré comme tel par l'ensemble de ses lois domaniales, forestières, financières, etc. Il est le plus grand propriétaire, le plus grand créancier, le plus gros débiteur. Il n'est pas de contrats qui atteignent l'importance notamment, de ses marchés de travaux publics, de ses marchés de fournitures, et surtout, pour la plupart des États, de ses emprunts.

Malgré la coexistence bien certaine dans chaque État de ces deux caractères, puissance publique et personne civile, nous avons démontré depuis longtemps l'impossibilité et le péril, même au point de vue du droit public interne, de séparer d'une manière absolue ces deux caractères de l'État. Un de nos savants collègues, avec lequel nous avons, dans la suite de ce travail, le regret d'être en désaccord sur un point important, mais qui pense comme nous sur celui qui nous occupe en ce moment, M. Laîné (1), a bien voulu rappeler ce que nous avons écrit à cet égard, il y a plus de trente ans (2) et répété depuis (3) : « L'État peut être envisagé dans le droit sous « deux aspects, comme *puissance publique* ou comme *personne* « *civile* ou *morale*. Il faut reconnaître que ces deux carac- « tères sont tellement liés l'un à l'autre qu'ils se confondent « le plus souvent dans l'individualité de l'État et qu'il serait « dangereux d'établir entre eux une démarcation absolue. »

Ce qui est vrai au point de vue du droit administratif, l'est également au point de vue du droit des gens. La reconnaissance d'un État comme puissance politique implique sa reconnaissance comme puissance civile. Il n'y a pas d'exemple d'une double reconnaissance, concomitante ou successive; et elle

(1) *Des personnes morales en droit international privé*, p. 24.
(2) Notre *Cours de droit administratif*, 1re édition, 1861, n° 275, p. 253.
(3) *Idem*, 6e édition, 1881, t. II, n° 905, p. 104.

n'aurait pas de raison d'être, parce que les divers caractères d'un État sont absorbés dans son individualité et dans son unité.

D'ailleurs, pourquoi les établissements publics et d'utilité publique étrangers sont-ils admis de plein droit à l'exercice de leur personnalité civile en France, contrairement à la règle applicable aux établissements français qui doivent, en principe, être créés ou reconnus par un décret ou une loi ? C'est parce que ces établissements étrangers bénéficient de la reconnaissance de l'État dont ils font partie. Comment cette même reconnaissance produirait-elle un effet moindre pour l'État reconnu ?

Il résulte de ce point de droit public, tant interne qu'externe, que tout État reconnu par un autre est investi, sur le territoire de cet autre État, des prérogatives de la personnalité civile. Par suite, il a capacité pour y ester en justice, y signer des contrats de droit privé, aussi bien que des conventions diplomatiques, et pour y acquérir des biens meubles, des rentes et des immeubles, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit. Il restera à déterminer les conditions d'exercice et les limites de cette capacité applicable à l'acquisition des dons et des legs, la plus grave des prérogatives de la personnalité civile, qui n'appartient même pas à toutes les personnes civiles, et, en principe, est même refusée par les lois de la France aux personnes civiles existantes par la seule volonté d'associés sans intervention d'un acte de la puissance publique.

L'opinion la plus générale, à la suite de Merlin (1), s'est prononcée pour cette admission de la personnalité civile des États étrangers reconnus (2). Laurent l'avait contestée dans ses *Principes de Droit civil* (3), où il a mêlé les idées vraies aux idées fausses sur la personnalité civile. Il a renoncé à celle-ci dans son ouvrage sur le *Droit civil international* en disant : « Je me « range à l'opinion générale et j'admets que l'État existe comme

(1) *Répertoire*, v° *Gens de mainmorte*, § VII, n°s 1 et 2.

(2) LAINÉ, *op. cit.*; RENAULT, *Journal de Droit international privé*, 1875, p. 428; WEISS, *Traité de Droit international privé*, 2e édit. p. 695; *et Pandectes françaises*, 93, 1, 17; VINCENT et PENAUD, *Dict. de Droit international privé*, v° Testament, n° 93; BEAUCHET, *Pandectes françaises*, 88, 2, 152; ARTHUR DESJARDINS, *Journal de Droit international privé*, 1893, p. 1009 et suivantes. *Contra*, MOREAU, *Journ. de Dr. int. privé*, 1892, p. 337.

(3) T. I, n°s 310 et 311.

« personne juridique dès qu'il est reconnu comme puissance « indépendante par la diplomatie (1). »

La plupart des jugements et arrêts rendus en cette matière l'ont également été dans le même sens (2).

Nous croyons du reste avoir justifié ci-dessus, à tous les points de vue, cette opinion dominante, conforme à l'admission de la personnalité civile des États et des souverains étrangers dans les pays où ils sont régulièrement reconnus d'après les règles du droit des gens.

Il nous reste à établir qu'en France la même règle est entièrement applicable au Saint-Siège.

§ 3.— Personnalité civile du Saint-Siège et du Saint-Père en France.

Un très grand nombre d'auteurs français, italiens, espagnols, allemands, anglais, etc., ont traité de la situation faite au Saint-Siège au point de vue international, depuis les événements de 1871, qui ont réuni les États pontificaux au Royaume d'Italie et ont fait de Rome sa capitale.

Pour résoudre la question posée devant les tribunaux français par la demande en nullité du testament de Madame la marquise du Plessis-Bellière, il n'y a pas lieu de se placer à ce point de vue général. Il faut, à un point de vue exclusivement français, se demander si le Saint-Siège a cessé, depuis 1871, d'être une puissance reconnue par la France.

C'est ainsi que la question doit être posée ; et il n'est pas douteux que la poser ainsi, c'est la résoudre.

La France a-t-elle cessé d'avoir des conventions diplomatiques, des traités avec le Saint-Siège ? Le Concordat, c'est-à-dire la convention passée à Paris le 26 messidor an IX entre le Pape et le Gouvernement français, et dont les ratifications ont été échangées à Paris le 23 fructidor an IX (10 septembre 1801), promulgué « comme loi de la République » par la loi organique des cultes du 18 germinal an X (8 avril 1802), a-t-il cessé d'être en vigueur ? N'est-il pas toujours exécuté, notam-

(1) T. IV, nos 126 et 127.

(2) Paris, 15 novembre 1833; Trib. Bordeaux, 12 février 1852; Trib. de la Seine, 21 août 1863; Trib. Nantes, 18 avril 1872, et Rennes, 26 novembre 1873; Trib. Montdidier, 4 février 1892. — *Contra* Nancy, 14 décembre 1887.

ment à chaque nomination, par décret du Président de la République, des évêques et des archevêques, à charge par ceux-ci de faire les diligences pour rapporter l'institution du Pape ? Le Gouvernement français a-t-il jamais cessé de négocier avec le Saint-Siège ? Le Pape a-t-il cessé d'avoir son représentant accrédité auprès du Président de la République ?

En vertu de quelle disposition le Nonce réside-t-il à Paris, et y remplit-il ses fonctions exclusivement diplomatiques ? N'est-ce pas en vertu de l'article 3, § 5, de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875, ainsi conçu : « Le Président de la « République préside aux solennités nationales ; les envoyés et « les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités « auprès de lui ? » Donc le Saint-Siège n'a pas cessé d'être, vis-à-vis de la France, et suivant le mot de la Constitution, « une « puissance étrangère », et par conséquent un souverain étranger.

Si l'on en doutait, il suffirait de lire, au *Journal officiel* de la République francaise, le récit de la réception du Corps diplomatique, au Palais de l'Élysée national, le 1er janvier 1894, par exemple. C'est le Nonce apostolique qui adresse, au nom de ses collègues et en son nom propre, au Président de la République française, l'allocution qui commence ainsi : « Monsieur le Président, j'ai l'honneur de vous offrir, *au nom* « *de nos souverains et chefs d'État respectifs*, des félicita- « tions et des souhaits de bonheur... » Que répond le Président de la République ? « Je remercie le *Corps diplomatique* « *et son éminent interprète*, des vœux qu'ils forment pour la « prospérité de la France et des sentiments qu'ils témoignent « au Président de la République. A mon tour, j'adresse les « souhaits les plus sincères *aux gouvernements et nations*, « dont vous êtes ici, Messieurs, les *représentants* autorisés... » Comment, de tous ces ambassadeurs et ministres étrangers, groupés autour du chef de l'État pour exprimer leurs vœux pour la prospérité de la France, il y en aurait un qui ne représenterait *ni souverain*, ni *chef d'État* ? Il y en aurait un qui ne réprésenterait aucun *gouvernement* ? et ce serait précisément « l'éminent interprète du corps diplomatique », l'ambassadeur qui a porté la parole au nom de tous, et à qui répond le chef de l'État ?

Ce qui résulte, au contraire, de cette « solennité » officielle, et particulièrement saisissante au point de vue de la question de droit public qui nous occupe, c'est qu'il n'est pas possible de contester sérieusement au Pape, en ce qui concerne la France, la qualité de « souverain » et au Saint-Siège la qualité « d'État», et, par suite, l'application des principes ci-dessus posés au point de vue de la personnalité civile en France des États et souverains étrangers reconnus par la France.

N'omettons pas de rappeler que nous avons deux ambassadeurs de France à Rome, l'un auprès du Roi d'Italie, et l'autre auprès du Pape, notre ambassadeur au Quirinal, et notre ambassadeur au Vatican.

Du reste, au sein du Parlement français, le gouvernement de la République s'est maintes fois expliqué à ce sujet, au cours de la discussion de nos budgets, dans la défense des crédits demandés pour l'ambassade de France auprès du Saint-Siège. L'une des déclarations les plus précises, au point de vue qui nous occupe, est celle faite par M. Duclerc, président du conseil et ministre des affaires étrangères, à la séance de la Chambre des députés du 20 novembre 1882 : « C'est, dit-il, au « Pape représentant d'une grande puissance politique que les « ambassadeurs étaient autrefois envoyés. Or, je vous demande « si cette puissance politique s'est trouvée diminuée par la « suppression du pouvoir temporel ? Même après cette suppres- « sion, le Pape est encore ce qu'il a toujours été : une puis- « sance politique. »

D'ailleurs, bien que nous n'ayons à nous occuper ici que de notre pays à propos du testament de Madame la marquise du Plessis-Bellière, et de nos relations avec le Saint-Siège, ce n'est pas seulement par rapport à la France que le Saint-Père est demeuré un souverain, après comme avant 1871. Il en est ainsi, sans parler des autres États, du Royaume même d'Italie. La loi italienne, dite loi des garanties, du 13 mai 1871, bien qu'unilatérale, reconnaît au Pape les prérogatives personnelles d'un souverain.

La circulaire de M. Visconti-Venosta, ministre des affaires étrangères, adressée aux puissances après l'occupation de Rome par le gouvernement italien, en donnait l'assurance dans les termes suivants : « La grande situation qui appartient

« personnellement au Saint-Père ne sera en aucune façon « diminuée, et son caractère de « souverain », ses immunités, « lui seront entièrement garanties ; ses palais et ses résidences « auront les caractères de l'exterritorialité. » Il y a donc deux « souverains » à Rome, et le Pape en Italie a la même inviolabilité, les mêmes protections légales, les mêmes prérogatives personnelles que le Roi d'Italie. Le Saint-Siège y possède la personnalité civile, comme l'État italien.

Mais ce n'est point parce qu'il en est ainsi, même en Italie, que nous soutenons que le Saint-Père a conservé au dehors son caractère de souverain. Nous avons démontré qu'alors même qu'il en serait autrement sur le sol italien, le Saint-Siège était resté dans ses rapports avec la France une puissance étrangère, ayant droit en France, à ce titre, aux mêmes prérogatives diplomatiques que toutes les autres puissances reconnues, immunité de juridiction, protection spéciale contre les abus de la presse, et jouissance de la personnalité civile.

Dans l'instance introduite devant la justice française pour faire prononcer la nullité du testament instituant le Saint-Père légataire universel de Madame du Plessis-Bellière, le jugement rendu par le tribunal civil de Montdidier le 4 février 1892 (1) a consacré ces principes. Nous approuvons entièrement, malgré la réformation prononcée par l'arrêt d'Amiens, les considérants judicieux par lesquels le tribunal a décidé que « le Pape Léon XIII a été institué comme chef et repré- « sentant de la puissance souveraine désignée en droit public « international sous les noms de Saint-Siège et de Papauté » ; que « cette puissance est reconnue depuis longtemps par la « France en qualité d'État étranger » ; que « cette reconnais- « sance n'a pas été modifiée à la suite des événements accom- « plis en 1870 » ;... que « les États étrangers constituent de « plein droit des personnes morales de premier ordre, capables « de s'engager, d'acquérir et de recevoir par des traités, et à « plus forte raison par des contrats ou actes de droit civil ».

Ainsi, au point de vue de ce qui fait l'objet des deux pre-

(1) *Dames de Latude, Giraud et autres*, c. *S. S. Léon XIII, le cardinal Rampolla, et le comte de Colbert-Turgis; Gazette du Palais,* 1892, 1er semestre, 231 ; *Pandectes françaises*, 1893, 1, 17, avec une note substantielle de M. André Weiss.

mières parties de ce travail : 1° l'institution du Saint-Siège, et non de l'Église, par le testament du 9 octobre 1889; 2° la personnalité civile des États étrangers en France et celle du Saint-Siège en particulier ; nous nous trouvons en pleine communauté d'idées avec le jugement du tribunal civil de Montdidier du 4 février 1892.

Dans la troisième et dernière partie de ce travail, nous allons avoir encore la satisfaction de trouver, sur un point important, la consécration par ce jugement de notre manière de voir. Mais sur un autre point, dont l'importance n'est pas moindre, le jugement, sans contredire les idées que nous exprimerons, ne les applique ni n'en fait mention. Son silence à cet égard peut ne pas constituer une contradiction; il ne nous permet pas toutefois d'y trouver une adhésion à cette partie essentielle, suivant nous, de la théorie juridique dont cette grave affaire provoque l'application. Nous ne voulons pas dire non plus qu'il y ait lacune à cet égard dans le jugement, puisqu'il s'agit de la solution d'une question qui ne semble pas avoir été soulevée au procès. Elle nous paraît devoir l'être ; nous l'avons déjà rapidement indiquée, et c'est un des points que nous examinerons en dernier lieu.

III

En parlant ci-dessus de la personnalité civile en France des établissements publics et des établissements d'utilité publique étrangers, nous avons dit qu'elle était limitée sur notre territoire par les restrictions applicables aux établissements français : 1° la nécessité de l'autorisation de notre gouvernement pour l'acceptation des dons et legs; 2° l'application de la règle de la spécialité de destination de chaque sorte d'établissement au point de vue de sa capacité d'acquérir.

Nous avons vu que telle était la décision, formelle sur le premier point, implicite sur le second, de l'avis du Conseil d'État du 12 janvier 1854.

Ces deux mêmes règles doivent, suivant nous, s'appliquer également à la personnalité civile en France des États et souverains étrangers, et par suite à celle du Saint-Siège. Nous tenons toutefois pour certain que les formes applicables aux

établissements publics et d'utilité publique ne s'étendent pas, en raison de leur qualité et de leur situation, aux États et souverains étrangers. Mais le principe de ces deux restrictions s'impose à la capacité juridique en France des États et souverains étrangers, en vertu même de la souveraineté de chaque État sur son propre territoire.

Nous allons établir successivement chacun de ces points de droit dans deux paragraphes distincts.

§ 1. — Nécessité de l'autorisation du Gouvernement français pour l'acceptation des dons et legs faits en France à des États et souverains étrangers, y compris le Saint-Siège et le Saint-Père.

Le jugement du tribunal de Montdidier du 4 février 1892 a fait application de ce principe au testament de Madame la marquise du Plessis-Bellière. C'est sur ce point que nous avons annoncé que nous avions une troisième adhésion, partielle cependant, à donner à ce remarquable jugement.

Notre savant collègue, M. André Weiss, dans la note substantielle, déjà plusieurs fois citée, qui accompagne ce jugement dans les *Pandectes françaises* (1893, 1, 17), a critiqué cette partie du jugement, dont il approuve comme nous les dispositions précédentes. Il se fonde sur la définition des établissements publics, citée ci-dessus, que nous avons été l'un des premiers à donner, et qu'il veut bien rappeler, pour établir que « l'État étranger n'est ni un *établissement public*, « ni un *établissement d'utilité publique*, selon l'article 910 « du Code civil ». Il en conclut, non seulement que cet article 910 n'est pas applicable aux États étrangers, mais en outre que la capacité d'acquérir à titre gratuit appartient en France à tout État étranger, sans restriction, sans réserve, sans nécessité d'aucune autorisation.

Nous estimons, comme M. Weiss, que les États ne sont ni des établissements publics, ni des établissements d'utilité publique, et que le texte de l'article 910 du Code civil ne leur est pas directement applicable. Une division exacte des personnes civiles, d'après les lois françaises, doit distinguer quatre catégories de personnes civiles, soumises à des règles différentes au point de vue de leur capacité juridique. Ce

sont : 1° l'État ; 2° les établissements publics ; 3° les établissements d'utilité publique, et 4° les personnes civiles qui ne constituent, en outre de l'État, ni des établissements publics ni des établissements d'utilité publique. Les articles 910 et 937 du Code civil ne s'appliquent qu'au second et au troisième groupe de personnes civiles. Ils ne s'appliquent pas au quatrième groupe, parce que les personnes civiles qui le composent ont une capacité juridique plus restreinte, qui ne va pas jusqu'aux acquisitions à titre gratuit. Ils ne s'appliquent pas à l'État, qui forme à lui seul le premier groupe, parce qu'il aurait à se donner à lui-même l'autorisation. Les articles 910 et 937 du Code civil ne sont donc pas applicables à l'État français et par suite aux États étrangers.

Mais M. Weiss n'a peut-être pas assez remarqué que le jugement du tribunal de Montdidier, qu'il critique à ce point de vue, s'est sagement abstenu de viser la disposition de l'article 910 du Code civil. Il n'en fait mention ni dans ses motifs, ni dans son dispositif. Il se fonde sur le principe fondamental et supérieur de la souveraineté des États sur leur propre territoire.

« Attendu, dit-il, que la capacité de chaque État, intégrale « dans son propre ressort, est limitée, en ce qui concerne les « acquisitions à faire dans le ressort d'autres États, par la « souveraineté de ceux-ci, par leur législation, et par les « usages internationaux ;... que les principes de la souve- « raineté exigent que les États étrangers ne puissent exercer « cette capacité en France qu'avec l'autorisation du gouver- « nement français ;... qu'en droit international cette autorisa- « tion ne peut être astreinte à des formes rigoureuses, mais « qu'elle doit être certaine, et que les bénéficiaires en cas de « contestation doivent en justifier. » En conséquence, le dispositif du jugement « déclare le Saint-Siège capable de recevoir, « avec l'autorisation du Gouvernement français, le legs « universel fait à son profit sous le nom du pape Léon XIII... »

Ainsi le texte de l'article 910 du Code civil ne sert nullement de base à cette partie du jugement et n'est pas mentionné. On y constate même que « cette autorisation ne peut « être astreinte à des formes rigoureuses ». En effet, l'autorisation ne sera pas nécessairement donnée par décret rendu en

conseil d'État; le gouvernement ne prendra l'avis de ce Conseil que s'il juge à propos de le faire, sans qu'aucun recours pour excès de pouvoir au conseil d'État délibérant au contentieux puisse y être admis.

Telle est la solution donnée par le tribunal civil de Montdidier. Telle est aussi la nôtre. Telle est également celle donnée par M. Lainé. « Il me paraît impossible, dit-il, d'admettre « que l'État français, en réservant son droit de souverai- « neté envers de simples établissements d'utilité publique, « ait entendu l'abdiquer à l'égard des États étrangers. »

Le seul point susceptible de critique de cette partie du jugement du tribunal de Montdidier est le second chef de son dispositif, qui restreint le principe largement posé dans les motifs au point de vue de la liberté des formes administratives et gouvernementales en cette matière. Il dénie au gouvernement le droit de procéder par voie d'autorisation tacite, en lui imposant l'obligation de procéder par voie d'autorisation expresse. Il n'est pas douteux que ce soit la règle absolue pour les établissements publics et d'utilité publique. Mais puisqu' « en « droit international cette autorisation ne peut être astreinte à « des formes rigoureuses », pourquoi « dire que l'autorisa- « tion expresse accordée par le Gouvernement français devra « être établie et rapportée dans un délai de six mois à partir « de la signification du présent jugement, et qu'à l'expiration « de ce délai il sera fait droit » ?

Le principe est donc qu'une libéralité faite en France à un État ou souverain étranger, soit par un de ses nationaux, soit par tout autre disposant, ne peut recevoir son exécution qu'avec l'assentiment du Gouvernement français, sous la réserve de la liberté des formes qu'il jugerait à propos d'employer dans l'exercice de son droit, en raison des convenances diplomatiques.

Cette prérogative du gouvernement français, dérivant de la souveraineté même de la France sur son propre territoire, par rapport aux souverainetés étrangères, est une des conditions indispensables de l'admission dans notre pays de la personnalité civile de ces souverainetés.

Aux motifs d'ordre public qui servent de base à la nécessité de l'autorisation d'accepter les dons et legs faits aux

établissements publics et d'utilité publique, également applicables aux États étrangers, s'en joignent d'autres qui sont propres à la situation de ces États.

Les premiers sont surtout la protection des familles et de la société française contre l'entraînement à gratifier des personnes civiles, à faire des fondations, à sauver son nom de l'oubli, par des moyens qui ne sont pénibles que pour des héritiers parfois peu fortunés, et le danger politique, économique et social, de l'accroissement des biens de mainmorte dans le pays. C'est aussi le maintien, dans leurs limites légales, des attributions et de la capacité juridique de chaque catégorie d'établissements publics et d'établissements d'utilité publique.

Ces motifs justifient la nécessité de l'autorisation en ce qui concerne les personnes civiles de toutes sortes.

Les motifs de l'autorisation propres aux États étrangers sont le péril qu'il y aurait à voir des États étrangers acquérir des immeubles dans des situations importantes, sur nos frontières, près de nos ports, près ou dans nos places fortes, et les inconvénients qu'il y aurait à les laisser devenir propriétaires, avec l'influence qui s'attache à la propriété, de vastes espaces et de riches domaines sur d'autres parties de notre sol.

« Laissons-les acquérir librement des immeubles sur notre « territoire, dit cependant M. Weiss; l'expérience prouve qu'ils « n'abuseront pas de cette liberté; et le jour où elle deviendrait « dangereuse, remettons-nous en aux pouvoirs publics du « soin de la restreindre en prenant telles mesures générales « qu'ils jugeraient nécessaires. » Le plus sage moyen d'éviter le péril est de prévenir l'abus, et s'il ne s'est pas produit, c'est que nul État étranger n'a méconnu cette vérité que sa personnalité civile en France était limitée par la souveraineté même de l'État français.

« Le mieux, dit encore M. Weiss, est de s'en tenir au « droit commun. » Nous sommes de cet avis. Le droit commun, en matière de dons et legs aux personnes civiles, est la nécessité de l'autorisation gouvernementale. C'était le droit commun de la matière dans l'ancien droit de la France. C'est toujours le droit commun de la matière dans notre droit national actuel.

§ 2. — Application de la règle dite de la spécialité aux dons et legs faits en France aux personnes civiles étrangères.

Tout en réfutant les conclusions de M. Weiss sur le point qui précède, nous n'hésitons pas à reconnaître qu'en fait il a raison dans une certaine mesure, lorsqu'il parle de « l'embarras « du gouvernement » en présence d'une demande d'autorisation qui lui serait soumise par un gouvernement étranger à l'effet d'accepter une libéralité sur notre territoire. Nous apercevons très bien, sans les exagérer, les difficultés diplomatiques possibles, en cas d'autorisation accordée à un État et refusée à un autre État.

Ce n'est toutefois pas un motif, pour notre gouvernement, de se désintéresser de la protection qu'il doit aux familles, aux intérêts de la société française à l'intérieur, à ceux de la défense nationale.

Néanmoins l'observation judicieuse de M. Weiss montre l'utilité d'une seconde règle préservant le gouvernement français de « l'embarras » dont il s'agit. Cette seconde règle ne pourrait être facilement suppléée, inventée par une loi nouvelle, dans le but d'y pourvoir. Mais elle existe dans notre droit. Elle s'applique aux personnes civiles françaises. Il serait illogique de ne pas l'appliquer aussi aux personnes civiles étrangères, et, par suite, avec les différences que leur situation comporte sur ce point comme sur le précédent, aux États et souverains étrangers. Le Gouvernement français y trouve un abri contre les embarras diplomatiques.

Nous avons dit que cette règle était celle de la spécialité des attributions dévolues aux établissements publics. Ces établissements ne sont investis de la personnalité civile qu'en vue de l'accomplissement de leur fonction déterminée par la loi. Leur capacité civile est soumise, comme leur fonction, à cette règle de la spécialité. Il en est ainsi parce que, la fonction étant la raison d'être de la capacité juridique, cette dernière manque de base légale, lorsqu'une libéralité est faite à l'établissement dans un but autre que celui pour lequel il a été créé et doté de la personnalité civile.

Cette règle, dite de la *spécialité,* n'est qu'une application

de cette vérité fondamentale, que la capacité des personnes civiles n'est jamais aussi étendue que celle des personnes physiques ; qu'elle est toujours limitée à certains actes de la vie civile ; que cette limitation est variable suivant chaque nature d'établissements ; et que, même chez ceux qui la possèdent de la manière la plus étendue, comme les établissements publics, elle est restreinte par la loi aux conditions et aux besoins de leur fonctionnement. En un mot, la personnalité civile n'est pas une notion juridique absolue ni toujours égale ; elle est, au contraire, une notion relative, variant d'étendue avec chaque groupe d'établissements, et appropriée à la nature de chacun d'eux.

L'application de ce principe fondamental, désigné sous le nom de règle de la *spécialité,* n'est point nouvelle. On la trouve nettement posée, non pas comme une nouveauté, mais comme une application directe des lois de la matière, dans un avis du Conseil d'État du 15 janvier 1837. « Il ne peut, dit-il, « appartenir aux donateurs de conférer soit aux consistoires, « soit aux fabriques, dont les attributions se bornent à ce qui « intéresse le service du culte, le droit de représenter les « pauvres et d'exercer les actions qui leur appartiennent. « Ainsi les bureaux de bienfaisance peuvent seuls être envoyés « en possession des objets donnés aux pauvres, quels que « soient les termes de l'acte constitutif de la libéralité. »

En 1837 encore, le Conseil d'État déclare que « les fabriques « n'ont été reconnues comme établissements publics, par le « décret du 30 décembre 1809 notamment, et autorisées à « recevoir et à posséder, que dans l'intérêt du culte et dans la « limite des services qui leur sont confiés à cet égard ; et « qu'elles ne peuvent, en dehors de ces limites, invoquer leur « qualité d'établissements publics pour recevoir des donations « à l'effet d'établir des écoles ou de former toutes autres entre- « prises étrangères à leurs attributions ».

Telle est la règle de la spécialité, telle que M. Vivien a contribué à la formuler il y a près de soixante ans. Elle est déduite des lois mêmes qui régissent chaque catégorie d'établissements. Elle est indispensable pour en empêcher la violation, maintenir le respect des compétences, et prévenir le désordre dans les services publics.

A une époque plus rapprochée de nous, en 1881 et depuis, toute une série d'avis du Conseil d'État constate que « les « établissements publics n'ont été investis de la personnalité « civile qu'en vue de la mission spéciale qui leur a été confiée « par les lois et règlements ».

Tous contiennent cette formule, qui ne diffère pas, au point de vue du fond du droit, de celle de 1837.

Voilà le principe. Voici maintenant les applications.

« Les fabriques ayant été instituées exclusivement dans l'intérêt du culte et pour l'administration des aumônes, ne sont aptes à recevoir et à posséder que dans les limites de ces attributions, et il y a lieu de refuser à une fabrique l'autorisation de recevoir un legs destiné à l'entretien d'une école (avis du Conseil d'État en assemblée générale du 13 avril 1881; legs *Bonhoure*). »

« Ni les conseils presbytéraux, ni les fabriques n'ont capacité pour recevoir des biens dans l'intérêt des pauvres (avis du Conseil d'État en assemblée générale du 13 juillet 1881 ; legs *Lauzero* et *Mettetal*). »

« Les conseils presbytéraux des Églises réformées ne peuvent être autorisés à accepter des dons et legs qui leur sont faits à charge de fonder ou d'entretenir des écoles (Conseil d'État, assemblée générale, avis du 4 mai 1881 ; legs *Muller*). »

« Les consistoires israélites ne sauraient être autorisés à accepter des libéralités faites en vue de fondation ou d'entretien d'écoles et d'établissements de bienfaisance (Conseil d'État, assemblée générale, avis du 8 avril 1886 ; legs *Beyfus*). »

« Les menses épiscopales et curiales ayant été instituées exclusivement en vue de l'amélioration du sort des titulaires successifs, les évêques et curés ne peuvent être autorisés à recevoir les libéralités faites en vue de la fondation ou de l'entretien d'une école (Conseil d'État, assemblée générale, 27 février 1890, legs *Simon*). »

Sur ce dernier point un arrêt de la Cour de cassation s'est prononcé en sens contraire, en ce qui concerne les menses épiscopales. Mais il convient de remarquer que cet arrêt du 31 janvier 1893 (1), loin de nier la principe de la spécialité,

(1) Ch. civile ; *Évêque de Grenoble C. Faidides* ; DALLOZ, 1893, 1, 513.

affirme en faire l'application. Il estime, contrairement à l'avis ci-dessus du Conseil d'État, que les libéralités ayant pour objet la fondation et l'entretien d'écoles primaires « ne sont « pas en dehors des attributions de la mense et n'excèdent pas sa « capacité ». Un décret du 9 juin 1874 avait, en effet, autorisé l'acceptation de ce legs, à une époque où le Conseil d'État, conformément à des avis des 6 mars et 24 juillet 1873 (1), interprétait les lois relatives aux établissements ecclésiastiques dans un sens très favorable à l'extension de leurs attributions.

Mais ces avis mêmes du Conseil d'État de 1873 et 1874, comme l'arrêt de la Cour de cassation de 1893, bien que contraires aux interprétations données, de 1837 à 1873, et de 1881 jusqu'à l'heure actuelle, par le Conseil d'État sur les lois relatives aux attributions des établissements ecclésiastiques, n'en reconnaissent pas moins la règle de la spécialité.

Cet arrêt de la Cour de cassation condamne même l'erreur grave qui consisterait à ne voir dans la spécialité qu'une règle d'ordre purement administratif pouvant justifier un refus d'autorisation de la part du gouvernement en Conseil d'État, et ne constituant pas une condition de validité des libéralités donnant lieu à leur annulation par l'autorité judiciaire. Cette distinction nous paraît absolument contradictoire et paradoxale. S'il est vrai « que les personnes civiles n'ont l'indivi- « dualité juridique que dans la mesure de leur institution », suivant l'expression de mon savant collègue, M. Beudant (2), avec lequel nous sommes d'accord sur ces principes, s'il est vrai « que la destination de chacune fixe la mesure de ses « droits », comment l'autorité judiciaire, dans sa sphère, pourrait-elle refuser la sanction de la nullité ? tandis que l'autorité administrative dans la sienne, non par des considérations de fait dans ce cas, mais par le même motif juridique du défaut de capacité, ne peut que refuser l'autorisation d'accepter la libéralité. L'établissement gratifié dans un but étranger à la spécialité de ses attributions, est incapable d'acquérir la libéralité qui lui est ainsi faite. Il y a donc nullité de la disposition pour une cause d'incapacité. C'est ce qu'avait fait l'arrêt de

(1) *Bulletin officiel du Ministère de l'Intérieur*, 1873, p. 173 et 208. — *Dalloz*, 73, 3, 97 et 98.

(2) *Dalloz*, 1879, 1, 5.

la Cour de Grenoble du 8 avril 1889, qui a été cassé par la Cour de cassation. L'autorité judiciaire ne peut se soustraire à l'obligation de prononcer cette nullité, que si elle constate au contraire la capacité juridique de l'établissement gratifié. C'est ce qu'a fait, dans un autre sens, l'arrêt de la Chambre civile du 31 janvier 1893.

Il n'y a pas de controverse entre la Cour de cassation et le Conseil d'État actuel, sur l'existence du principe de la spécialité. Il n'en existe pas non plus sur la question de savoir s'il y a nullité, au point de vue judiciaire, des dons et legs faits en violation de ce principe. La dissidence entre les deux grands corps n'existe, en raison de l'arrêt du 31 janvier 1893 et de l'avis du 27 février 1890, que sur le point de savoir si les évêchés ou menses épiscopales ont dans leurs attributions légales la fondation ou l'entretien des écoles.

Nous avons toujours considéré que les articles 1, 6 et 29 du décret du 6 novembre 1813, et les dispositions de l'article 73 de la loi du 18 germinal an X, refusaient aux *menses* une semblable attribution, et si l'on songe que les textes sont les mêmes pour les menses curiales que pour les menses épiscopales, on reconnaîtra la gravité juridique, sociale et politique de ces solutions divergentes. Mais si important que puisse être ce point de droit, cette question n'en est pas moins indifférente au point de vue qui nous occupe ici. Ce qui importe, c'est que nous sommes autorisé à constater que le Conseil d'État et la Cour de cassation reconnaissent, l'un et l'autre, l'existence du principe de la spécialité, c'est-à-dire que les personnes civiles ne sont capables de recevoir que dans les limites de la mission à elles donnée par les lois de leur institution.

Il était nécessaire, avant de passer outre, d'établir ce principe de notre droit public interne, non moins essentiel que celui de la nécessité de l'autorisation gouvernementale pour l'acceptation des dons et des legs par nos personnes civiles.

Nous pouvons examiner maintenant si l'application de ce second principe s'impose moins que celle du premier aux établissements étrangers voulant exercer leur personnalité civile en France.

Il ne nous paraît pas logique d'appliquer l'un sans l'autre.

Si nous nous bornions à lire les conclusions du savant travail, déjà cité, de M. Lainé, nous y relèverions le passage suivant pour l'invoquer : « Il va de soi, dit-il, que les personnes morales « étrangères subissent les restrictions mises à la capacité des « personnes morales indigènes, comme la disposition de l'ar- « ticle 910 de notre Code civil (1). » La règle de la spécialité étant une autre restriction à la capacité des personnes morales françaises, ainsi que nous venons de l'établir, la conséquence logique du passage que nous venons de citer est que ces deux restrictions, l'autorisation et la spécialité, sont également applicables en France aux personnes civiles étrangères.

Mais nous avons le regret de constater que, dans une autre partie de son travail (2), sans toutefois se référer spécialement à la règle de la spécialité telle qu'elle existe dans notre droit, M. Lainé s'élève contre son application en France aux établissements publics étrangers. Il va même jusqu'à dire qu' « une « telle règle ne se conçoit pas ; car les personnes morales n'ont « une destination, une fonction à remplir que là où elles sont « instituées ». Sans doute ; mais une fabrique, un conseil presbytéral, un consistoire israélite de France ne peuvent y recevoir des dons et legs pour y fonder des écoles ou y créer des hôpitaux ; quelle impossibilité y a-t-il à appliquer la même interdiction à l'établissement ecclésiastique étranger, qui recevrait en France une libéralité pour fonder à l'étranger cette école, cet hôpital, qu'il n'aurait pas le droit d'y fonder et que nos établissements ecclésiastiques similaires n'ont pas qualité pour fonder en France ? Appliquer cette règle aux établissements étrangers, c'est purement et simplement les soumettre au même régime que les établissements français. Ce n'est point « faire dépendre leur capacité d'une condition impos- « sible, c'est-à-dire leur refuser toute capacité », puisqu'ils pourront recueillir en France les mêmes libéralités que les établissements similaires indigènes. Appliquer cette règle, n'est que faire subir en France aux personnes morales étrangères « les restrictions mises à la capacité des personnes morales « indigènes ».

(1) *Des personnes morales en droit international privé*, p. 40 et dernière.
(2) *Op. cit.*, p. 28 et 29.

Il n'est pas exact non plus de dire que cette règle « doit « logiquement faire interdire la faculté de contracter et celle « d'ester en justice » ; elle ne l'interdit pas plus en France aux personnes civiles étrangères, qu'à nos établissements indigènes soumis à la règle de la spécialité.

Quant à la distinction, soigneusement développée par notre savant collègue, « entre la fonction pour laquelle une personne « morale est instituée, et les droits privés que la personne « morale a reçus » qu'importe ? puisqu'elle les a reçus « *afin* « *de remplir avec succès sa fonction* » ; puisque les acquisitions ont pour but de « permettre à la personne morale de « subsister et *de remplir sa fonction* ». Donc elle ne peut acquérir en vue d'une fonction différente.

C'est un hommage rendu à la règle de la spécialité, tant pour les établissements étrangers que pour les établissements nationaux. C'est, avec une légère variante, la formule même des avis du Conseil d'État depuis 1880 : « Que les établisse- « ments publics n'ont été investis de la personnalité civile qu'en « vue de la mission spéciale qui leur a été confiée par les lois « et règlements. »

Applicable aux établissements français, au point de vue de l'exercice de leur fonction en France, cette règle l'est également aux établissements étrangers en ce qui concerne les libéralités qu'ils ont le droit d'acquérir en France dans le seul intérêt de la mission légale qu'ils remplissent dans leurs pays respectifs. Il n'y a là rien d'impossible, rien d'illogique, rien d'excessif, puisque c'est l'assimilation, que notre savant collègue juge nécessaire, des établissements indigènes et des établissements étrangers, au point de vue de l'exercice de leur personnalité civile en France.

Il était d'autant plus nécessaire d'insister sur ce point qu'une importante approbation a été donnée récemment (1) à cette partie du travail de notre savant collègue, que nous avons, au contraire, le regret de ne pas trouver fondée.

Mais de ce que la règle de la spécialité doit être appliquée en France, dans l'esprit même de l'avis du Conseil d'État du 12 janvier 1854, aux autres personnes civiles étrangères,

(1) *Journal du Droit international privé*, 1893, p. 1009 et suiv.

faut-il en conclure qu'elle doit l'être également aux États et souverains étrangers ?

Nous le pensons, par les mêmes motifs en raison desquels, avec M. Lainé, et avec le jugement du tribunal civil de Montdidier, nous avons estimé que les États étrangers sont également soumis au principe de l'autorisation pour l'acceptation des dons et legs qui leur sont faits en France.

Sur ce second point toutefois, le jugement du tribunal de Montdidier ne s'est pas expliqué, peut-être en raison de l'absence de conclusions d'aucune des parties en cause sur ce point particulier. Il n'est cependant pas sans intérêt pratique ni application dans l'espèce.

Des deux restrictions apportées à la capacité des personnes civiles en France, et qui, suivant nous, s'appliquent à la fois aux établissements étrangers et aux États étrangers, nous avons vu que la première, celle de l'autorisation gouvernementale, est indispensable, quelle qu'en soit la forme.

La seconde, celle de la spécialité, nous semble plus nécessaire encore. Elle seule peut mettre le gouvernement à l'abri des embarras pouvant résulter pour lui de son essentielle et délicate prérogative. Exactement appliquée par l'autorité judiciaire, seule compétente pour annuler les libéralités qui excèdent les limites de la capacité des personnes civiles gratifiées, cette règle peut être pour le pays, en ces matières toujours graves, un *palladium* de la plus haute utilité.

En elle se trouvent en outre le droit et la justice.

La spécialité n'est pas pour un État étranger ce qu'elle peut être pour un établissement d'utilité publique. Nous avons vu de même que l'autorisation gouvernementale avait, pour les uns et pour les autres, d'autres formes et d'autres raisons d'être. Il en est de même ici. La destination d'un État n'est pas en pays étranger ce qu'elle est sur son propre territoire. Il n'est pas exact cependant, au point de vue qui nous occupe, de dire que « le rôle de chaque État se borne à régir la « société qu'il personnifie ». Il la représente à l'étranger, il y traite en son nom, il y protège ses nationaux. Pour lui, il n'est pas non plus exact de dire que, relativement aux actes de sa fonction, « il doit se confiner dans le territoire de son « pays ». C'est encore un acte de la fonction de l'État que de

représenter son pays à l'étranger ; d'y assurer cette représentation dans des conditions conformes à sa dignité ; d'assurer aussi à ses nationaux, dans la mesure du possible, quelques-uns des avantages de la mère-patrie, tels que l'exercice d'un culte non professé dans le pays qu'ils habitent.

Tout cela constitue la fonction normale d'un État à l'étranger, et en même temps détermine la sphère d'action de sa personnalité civile sur la terre étrangère avec les limites de sa capacité juridique ; c'est pour un État étranger l'application de notre règle de la spécialité.

Cette application est si rationnelle, elle est si conforme à la nature des choses et aux besoins des États à l'étranger, qu'en réalité elle s'est introduite d'elle-même dans la pratique. De sorte qu'en réclamant l'application de ce principe, loin de demander quelque chose d'impossible ou d'illogique, nous ne faisons que nous prévaloir des faits accomplis et conclure au maintien d'une règle déjà consacrée par les usages internationaux.

Quels sont en effet les immeubles que nous voyons en France être la propriété de puissances étrangères ?

L'Angleterre est propriétaire à Paris de l'hôtel habité par son ambassadeur. Il en est de même des empires d'Allemagne et d'Autriche. La Russie est propriétaire également à Paris de l'hôtel habité par son ambassadeur et de l'église russe de la rue Daru. Le royaume de Roumanie est aussi propriétaire de la chapelle roumaine de la rue Jean-de-Beauvais.

Voilà l'application aux États étrangers en France de la règle de la spécialité. Ce sont là autant d'acquisitions, et par suite d'applications de leur personnalité civile sur le territoire français, entièrement conformes à leur destination au point de vue des rapports internationaux.

C'est dans cet ordre d'idées, que d'autres acquisitions peuvent être accomplies, que des dons et legs peuvent être légitimement faits, autorisés et validés, au profit de tous les États et souverains reconnus par la France.

On peut même en ce sens appliquer le principe d'une manière large, sans qu'il puisse en résulter d'inconvénients. Non seulement des hôtels pour les ambassades, mais aussi des résidences d'été pour les ambassadeurs ; des palais ou

châteaux pour les souverains eux-mêmes lorsqu'ils viennent en France ; des églises, des temples, des mosquées, pour leurs nationaux et coreligionnaires. Toute les acquisitions de cette sorte rentrent dans la règle de la spécialité.

Elles ne peuvent compromettre, sauf circonstances exceptionnelles auxquelles pourvoiraient le refus d'autorisation ou le *veto* gouvernemental, ni nos frontières, ni nos ports, ni nos places fortes, ni la défense nationale, ni l'ordre public, ni nos cités, ni nos campagnes.

Elles ne sont pas de nature, en effet, à mettre en France, entre les mains des souverains ou États étrangers, de vastes espaces, qu'un État, si libéral qu'il soit, n'aime point à voir chez lui entre les mains d'un autre État. La règle de la spécialité, appliquée chez nous aux puissances étrangères, nous mettrait pour toujours à l'abri de quelque chose d'analogue aux affaires Zappa et au conflit Gréco-Roumain, sans que nous ayons à craindre de propositions d'arbitrages attentatoires à notre souveraineté, ni à la dignité des tribunaux français. Il est bien certain que de telles dévolutions d'héritage, faites en France au profit d'un État étranger, tomberaient sous le coup de notre règle de la spécialité.

Elle nous protégera aussi dans l'avenir contre l'entraînement possible, au sein d'un pays catholique, dans le sens de dons et legs qui pourraient devenir trop nombreux au profit du Saint-Siège. Dans le présent, nous y gagnerons que des préoccupations de cette nature n'exerceront pas d'influence sur la solution d'une affaire qui se produit dans les conditions les plus favorables qu'il soit possible d'imaginer.

Toutefois, même dans cette affaire du testament de Madame la marquise du Plessis-Bellière, la règle de la spécialité permet à l'autorité judiciaire, comme au gouvernement, de rechercher s'il n'existe pas, dans l'émolument du legs universel fait au Saint-Père, certaines parties, tant en immeubles qu'en capitaux ou rentes, qui ne rentrent pas dans les données de cette règle. Dans l'espèce, elle peut, sans répartition difficile à faire autrement, offrir un moyen équitable et juridique de valider les dispositions capitales du testament, et tout à la fois, s'il y a lieu (ce que nous ignorons), de faire dans la succession une part aux héritiers du sang.

Mais, en ce qui concerne les clauses du testament, par nous rapportées dans la première partie de ce travail, qui affectent l'hôtel de la place de la Concorde, le château, la terre, la chapelle de Mareuil, avec tous leurs meubles, objets d'art, collections, bibliothèque, à la résidence du Nonce apostolique en France, avec les revenus nécessaires à leur entretien et à leur jouissance, toutes ces dispositions présentent au plus haut degré le respect absolu du principe de la spécialité dans son application aux souverains étrangers reconnus par la France.

Aussi nous n'avons pas hésité, dans l'exercice même de nos fonctions, en exposant la théorie générale de la personnalité civile d'après les lois de la France, à nous expliquer dans le sens des conclusions que nous venons de formuler. Nous n'avons pas hésité non plus, en répondant au gracieux appel du savant directeur de la *Revue du droit public et de la science politique*, à signaler avec insistance à l'attention des jurisconsultes un point de droit laissé dans l'ombre ou méconnu, et qui, dans cette controverse, grave et complexe, a l'avantage d'être conforme aux usages internationaux.

En assurant la validité des dispositions du testament de Madame la marquise du Plessis-Bellière, les solutions par nous proposées sont de nature, au point de vue général, à concilier à la fois, sans qu'il soit besoin de recourir à une loi nouvelle, la souveraineté de la France et les convenances internationales, l'exercice de la personnalité civile des souverains étrangers sur notre territoire, et la sauvegarde des intérêts nationaux; pour la France et pour toutes les puissances en rapport avec elle, le droit et la justice.

TH. DUCROCQ,

Professeur à la Faculté de Droit de Paris, Correspondant de l'Institut, Membre du Comité des travaux historiques et scientifiques.

DANGERS DES MONOPOLES DE FAIT
ÉTABLIS PAR OCCUPATION DE LA VOIE PUBLIQUE
LE GAZ ET L'ÉLECTRICITÉ

Les autorités municipales ont le droit, sauf approbation de l'administration supérieure, de créer de grands services publics. Ce droit leur appartient, d'abord parce que la commune est un organisme complet qui, dans une certaine mesure, se suffit à lui-même, ensuite parce qu'il y a une police municipale, un ordre public municipal à maintenir dans ses trois éléments de tranquillité, de sécurité, de salubrité et que le meilleur moyen d'assurer la police est quelquefois de créer des services publics. C'est ainsi qu'un service d'éclairage public contribue à la tranquillité des rues, et qu'une bonne alimentation d'eau, non seulement dans les rues, mais dans les maisons particulières, est une condition de salubrité.

Le droit des municipalités est d'ailleurs reconnu formellement par la loi. L'article 115, loi du 5 avril 1884, cite « les traités portant concession à titre exclusif ou pour une durée de plus de trente années des grands services muncipaux ».

Ces grands services ne visent pas uniquement un avantage public, ils peuvent offrir des avantages aux particuliers. C'est ainsi qu'une distribution d'eau n'est pas faite uniquement pour l'arrosage des rues ou pour l'alimentation des bornes-fontaines, elle peut être conçue de façon à permettre la fourniture de l'eau aux maisons particulières. Il en est de même d'une organisation d'éclairage par le gaz ou par la lumière électrique ; elle servira à l'éclairage public ou éclairage de la rue, mais elle sera aussi à la disposition des particuliers pour l'éclairage privé. Il intervient là des considérations pratiques : l'arrosage public ou l'éclairage public nécessitent de grandes installations qu'il est économique de faire servir en même temps à l'alimentation d'eau des particuliers et à l'éclairage privé.

Il y a même des services, comme ceux des omnibus et

tramways, qui sont créés uniquement dans l'intérêt des particuliers.

Dans les cas où ces services sont mis à la disposition des particuliers, c'est moyennant redevance. La perception de ces redevances est autorisée par l'article 133, § 10, loi du 5 avril 1884, et elles figurent dans les ressources du budget ordinaire de la commune.

Enfin les municipalités sont autorisées soit à gérer ces services elles-mêmes en régie, soit à en faire la concession à un entrepreneur. Beaucoup de villes gèrent elles-mêmes leur distribution d'eau, il y a aussi quelques usines à gaz municipales et quelques installations de lumière électrique. Mais, bien que l'exploitation en régie soit probablement le système de l'avenir, il y a et il y aura longtemps encore beaucoup de concessionnaires.

Ces traités de concession présentent de graves inconvénients. Les récents démêlés entre les compagnies du gaz et les villes au sujet de l'éclairage électrique l'ont fait amplement ressortir. Les traités que la plupart des villes ont passés pour l'éclairage au gaz ont été rédigés d'une façon imprudente. Il se trouve que d'ici quinze ou vingt ans ils prendront presque tous fin ; par conséquent, le dommage ne sera pas de longue durée ; mais il faut que la leçon profite à l'avenir, et que l'administration supérieure, à qui il appartient de donner ou de refuser son approbation, surveille mieux qu'elle ne l'a fait jusqu'ici les intérêts des villes.

Les concessionnaires, qui agissent dans un esprit de spéculation, demandent naturellement le plus de garanties possibles pour assurer leur gain. La ville leur concède le droit de lever, sur les particuliers qui utiliseront le service, les redevances qu'elle eût perçues elle-même ; à cet effet, un tarif est annexé au traité de concession. Le concessionnaire demande le tarif le plus élevé, la durée la plus longue pour la concession ; mais ce n'est pas tout, il lui faut l'assurance qu'il ne sera exposé à aucune concurrence pendant la durée de la concession ; la ville s'engage à ne favoriser aucune concurrence. Nous allons voir dans un instant par quel procédé cet engagement est possible. La ville souscrit à toutes les clauses, d'abord parce que souvent les administrateurs sont mal infor

més et s'imaginent que les risques de l'entreprise sont bien plus grands qu'ils ne le sont en réalité ; ensuite parce qu'on fait entrevoir des bénéfices pour la caisse municipale. Prenons l'exemple de l'éclairage au gaz. Dans la plupart des concessions, il a été entendu qu'à l'expiration du laps de temps fixé, le matériel de l'usine et de la canalisation reviendrait à la ville ; ce que vaudrait ce matériel et si la ville aurait alors avantage à s'en servir, c'est une question que l'on ne se posait guère il y a vingt ans. Ensuite, de grandes diminutions sur le prix du gaz consommé pour l'éclairage public ont été faites. Pour les dernières années de la concession, on a quelquefois fait entrevoir l'éclairage public gratuit, comme par exemple à Saint-Étienne. La compagnie fait valoir que toutes ses matières premières paient des droits d'octroi. Des redevances peuvent être versées pour la canalisation dans les rues. Enfin il peut y avoir participation aux bénéfices.

La ville pressée de voir organiser l'éclairage, alléchée par tous ces avantages, n'hésite pas à engager les générations à venir. On a vu des concessions d'une durée de soixante ans, par exemple, celle de la ville de Nantes.

Voilà le concessionnaire armé d'un monopole redoutable qui, pendant de longues années, pèsera sur le public.

Il est temps de voir de quoi est fait ce monopole. Continuons à nous servir de l'exemple des compagnies concessionnaires de l'éclairage au gaz.

Elles n'ont point un monopole de vente ou de fourniture, les villes ne pourraient point le concéder, il faut une loi pour l'organiser, mais elles ont le monopole de la distribution collective du gaz, par canalisation dans la voie publique. Elles ont même, à ce que l'on prétend, le monopole de toute canalisation de lumière. Elles sont établies sur la voie publique, et là, elles sont maîtresses. La ville s'est interdit d'y autoriser ou d'y favoriser toute canalisation concurrente. Or la voie publique est le seul moyen de communication entre les divers îlots de maisons. Si la voie publique est fermée, il est clair que les îlots de maisons sont bloqués. Aucune distribution collective de lumière ne peut passer d'un îlot à l'autre.

Certaines entreprises restent possibles cependant, justement parce que le monopole est de fait, non pas de droit, et que la

fabrication et la vente du gaz ou de la lumière restent libres. Un industriel peut fabriquer chez lui du gaz, s'en servir et même alimenter les maisons voisines tant qu'il n'y a pas de voie publique à traverser. Une usine électrique peut fonctionner dans les mêmes conditions. Des accumulateurs électriques peuvent être portés à domicile, parce que la circulation reste libre sur la voie publique et que la municipalité n'aurait aucun moyen d'interdire ce genre de distribution.

Mais ce sont là de légères pertes pour le concessionnaire, le privilège de la canalisation lui reste.

Il serait oiseux de se demander si une ville a bien le droit de concéder ainsi un privilège de canalisation exclusive dans les voies publiques. La question est tranchée par la pratique. Pourtant on peut faire remarquer que cela est lié à une idée devenue fausse. Les voies publiques ont été considérées pendant longtemps comme affectées uniquement à la circulation des hommes, des animaux et des véhicules ; alors, en tant que cela ne gênait pas cette circulation, les administrations étaient à bon droit jugées libres de tirer parti du sous-sol de la voie. Mais peut-être aujourd'hui faudrait-il dire que les voies publiques sont naturellement affectées aussi aux canalisations des distributions collectives, sauf à éviter l'encombrement, et alors le droit d'accorder un privilège exclusif n'apparaîtrait plus aussi solide.

Quoi qu'il en soit, le monopole de fait existe tellement bien que, peu à peu, il a produit tous ses effets logiques, et même, peut-être, un peu plus qu'il ne convenait. La canalisation du gaz étant souterraine, on s'est demandé d'abord si les villes ne pouvaient pas autoriser les compagnies d'électricité à établir des fils aériens ; elles semblaient s'être interdit de favoriser la concurrence seulement dans le sous-sol de la voie publique. Mais il a été décidé qu'elles s'étaient interdit de favoriser la concurrence sur toute la voie publique, et comme la partie aérienne fait partie de la voie publique, les fils aériens, même quand ils ne feraient que traverser, devraient être interdits (Cons. d'État, arrêts du 26 décembre 1891 : *ville de Saint-Étienne* et *ville de Montluçon*. V. Sirey, 1894, 1er fascicule, partie adm.). On avait pensé aussi que la ville ne pouvait faire de concession qu'en ce qui concerne les voies publiques

qui lui appartiennent. Or, il y a dans presque toutes les villes des rues qui, n'étant que le prolongement de routes nationales ou de routes départementales, appartiennent à l'État ou au département. Dans ces rues-là le préfet, représentant l'État et le département, ne pouvait-il pas faire des concessions à des entreprises concurrentes ?

Il y eut dans la pratique administrative quelques hésitations. Des autorisations furent données et le Conseil d'État reconnut qu'elles étaient légitimes dans un arrêt du 17 novembre 1882 (*ville de Courbevoie*, Rec. des arrêts du Cons. d'État, 1882, p. 888) rendu sur conclusions conformes du commissaire du gouvernement Marguery. Il s'agissait d'une alimentation d'eau. Même doctrine : Cass., 8 août 1883, *ville de Tours*, dans une affaire de gaz.

Mais dès le 22 juin 1882, une circulaire du ministre des travaux publics, sans interdire absolument ces concessions, avait appelé l'attention des préfets sur les inconvénients qu'il pouvait y avoir à créer ainsi une concurrence au concessionnaire de la ville, à favoriser certains quartiers au détriment des autres, etc.

Depuis l'année 1889, l'administration préfectorale avait pris pour règle de n'accorder de concession sur la voirie nationale ou départementale que sur avis conforme des autorités municipales, de sorte que celles-ci ne pouvaient donner d'avis favorable à l'entreprise concurrente, sans encourir des responsabilités vis-à-vis de leur concessionnaire.

Une nouvelle circulaire du 15 août 1893, concertée entre le ministre des travaux publics et le ministre de l'intérieur, fort bien rédigée et très documentée, résout absolument la question. Elle distingue la concession du service et la permission de voirie :

« Le corps municipal est exclusivement compétent pour accorder une concession de distribution d'eau ou de lumière, suivant les conditions d'un tarif et d'un cahier des charges, pour toutes les voies publiques du territoire communal, *même pour celles de la grande voirie.* » Sur ce point, les ministères susdits, ont obtenu un avis du Conseil d'État (sections réunies de l'intérieur et des travaux publics), en date du 27 juin 1893.

Le concessionnaire, pour établir sa canalisation sur la grande voirie est obligé, il est vrai, de demander des permissions de voirie au préfet, mais celui-ci ne peut point en accorder à d'autres qu'au concessionnaire municipal (1).

Ainsi, de ce chef encore, toute concurrence est supprimée.

Enfin, question plus grave, encore : comment devaient être interprétés les traités passés par les villes au point de vue de l'étendue du monopole concédé ? Il y a des cas où la question ne se pose guère, par exemple pour l'alimentation d'eau. Il n'y a pas, en pratique, deux espèces d'eau potable, il n'y en a qu'une ; par conséquent, toute entreprise nouvelle de distribution d'eau est une concurrence au concessionnaire. Mais pour la distribution d'éclairage ? Quand une ville avait traité avec une compagnie d'éclairage au gaz, lui avait-elle concédé seulement le service de l'éclairage au gaz, ou bien le service de l'éclairage, quel qu'il fût ? Là, la question se pose. Dès maintenant, il y a plusieurs distributions possibles d'éclairages différents : éclairage au gaz, éclairage par la lumière électrique, et rien n'empêche d'en imaginer d'autres, par exemple, une distribution de pétrole à domicile par tuyaux...

Dès le début, deux opinions opposées se dessinèrent. D'après l'une, les traités passés par les villes devaient être interprétés de bonne foi comme ceux des particuliers, quel que fût leur objet, et il fallait reconnaître que, dans l'intention des parties, la concession portait sur toute espèce d'éclairage (2).

D'après l'autre, qui fut adoptée par la plupart des conseils de préfecture dans les procès qui s'élevèrent entre les compagnies du gaz et les villes : comme ces traités renferment concession d'un monopole, et qu'il convient de sauvegarder les droits du public, ils doivent être interprétés au plus près, et, à moins de clause bien formelle, il n'y aura monopole que pour l'éclairage au gaz (3).

(1) On trouvera cette circulaire du 15 août 1893, d'importance capitale, dans la *Revue générale d'administration*, 1893, p. 306.

(2) TOUTAIN. Des autorisations et des contrats portant concessions en ce qui concerne l'éclairage au gaz dans les villes (*Rev. gén. d'adm.*, 1882, II, 262).

(3) Voir : ville de Saint-Étienne, 3 février 1888 ; Orne, ville d'Argentan, 13 février 1892 (*Rec. des arrêtés des cons. de préf.*, 1891, p. 209) ; Cher, ville de Saint-Amand, 8 juin 1892 (*eod.*, 1892, p. 241) ; Nièvre, ville de Nevers, 20 juillet 1892 (*eod.*, 1892, p. 134) ; Seine-et-Marne, ville de Melun, 10 décembre 1892 (*eod.*,

Il semble bien que cette question soit tranchée encore en faveur des concessionnaires primitifs.

Les arrêts du Conseil d'État du 26 décembre 1891, *ville de Saint-Étienne* et *ville de Montluçon*, plus haut cités, admettent l'interprétation d'après laquelle les traités emportent concession d'*éclairage*. N'avons-nous pas vu aussi la circulaire du 15 août 1893 parler de concession de *lumière?*

Donc le monopole de fait du concessionnaire, établi grâce à l'occupation de la voie publique, se consolide et devient plus rigoureux. Il prend toutes les voies publiques de la ville, s'y établit partout : dessus, dessous, en l'air, développe autant que possible son objet.

Chose singulière, c'est une sorte de résurrection des banalités du moyen âge. Le seigneur féodal n'avait point le monopole de la vente du pain, mais il avait un four, le four banal, et tous ceux qui voulaient faire du pain étaient obligés de le faire cuire à ce four en payant redevance. Le concessionnaire de *lumière* n'a pas, lui non plus, le monopole de la vente de la lumière, mais il tient la rue par laquelle seule peut se faire la distribution de lumière, et ceux qui veulent de la lumière sont obligés de lui en demander et de payer une redevance qui dépasse le prix marchand. La rue est devenue *banale*, dans le vieux sens du mot, dans le sens du four banal, du moulin banal, c'est-à-dire abusive et oppressive.

Je n'ai aucune raison pour m'en prendre spécialement au monopole des compagnies d'éclairage au gaz. Bien d'autres abus se produisent et se produiront à l'occasion d'autres monopoles. Il y aurait beaucoup à dire sur les inconvénients de la ferme des droits de plaçage dans les halles, marchés, voies publiques ; sur ceux de la ferme des droits de pesage mesurage et jaugeages.

A Toulouse, les cochers de fiacre, qui ont seulement la permission de stationnement sur la voie publique, mais qui ont payé cette permission assez cher, sont en procès avec le concessionnaire de l'entreprise des tramways. Ils se plaignent de ce que celui-ci admette dans ses voitures des voyageurs

1892, p. 137) ; Ain, ville de Bourg, 12 février 1892 (*eod.*, 1892, p. 119) ; Yonne, ville d'Auxerre, 19 novembre 1892.

avec colis. Le voyageur avec valise leur appartient. Non seulement l'entrepreneur des tramways n'a pas le droit de percevoir une redevance à l'occasion de la valise, mais il n'a pas le droit de la transporter. Ici c'est un monopole qui lutte contre un autre monopole, mais sur le dos du public. Et le bon public paiera si la décision de première instance est maintenue, car le tribunal civil a donné gain de cause aux cochers de fiacre par jugement de 30 novembre 1893. (*Gazette des tribunaux du Midi*, 3 décembre 1893.) On voit sur quelle pente dangereuse on glisse. Les cochers de fiacre n'ont aucune espèce de droit sur le voyageur, car ils ne sont même pas concessionnaires d'une entreprise, ils sont seulement permissionnaires. Cependant le juge leur reconnaît un droit, il admet qu'ils ont éprouvé un dommage, qu'ils peuvent invoquer l'article 1382! Par quel raisonnement a-t-il pu arriver à cette conclusion, si ce n'est par celui-ci : ces industriels payent de grosses sommes pour droit de stationnement, ils doivent être mis à même de rentrer dans leurs déboursés ?

Il est temps d'aviser. La direction des affaires départementales et communales doit se faire des règles de conduite et les imposer aux municipalités. Il faut que la voie publique reste libre.

Voici à mon avis les quelques principes qu'on devrait poser :

I. — La voie publique est naturellement affectée, sauf précautions à prendre, aux distributions collectives, aussi bien qu'à la circulation des piétons, chevaux, voitures.

Les privilèges de canalisation exclusive doivent, par conséquent, être aussi exceptionnels que les privilèges exclusifs de transport en commun des voyageurs, et leurs avantages pour le public doivent être aussi sévèrement examinés.

II. — Les villes doivent être invitées à ne retirer que des avantages modiques des concessions qu'elles font de leurs services municipaux ou des permissions de voirie qu'elles donnent. Une surveillance attentive doit être exercée sur les clauses financières des traités et sur les tarifs.

Sans doute, la ferme des services municipaux peut être une source de gros bénéfices pour la caisse municipale, mais c'est une détestable forme d'impôt. C'est la constitution d'un monopole, de droit ou de fait, peu importe, et les monopoles

ne sont tolérables que lorsqu'ils portent sur des objets de luxe ou de fantaisie. L'eau, la lumière, l'emplacement dans les marchés ou dans les rues ne sont pas dans ce cas, ce sont des objets de première nécessité.

III. — Enfin les traités de concession doivent n'accorder que des monopoles de très courte durée et précisés d'une façon aussi étroite que possible.

Par exemple, en matière d'éclairage il ne devrait plus être approuvé un seul traité qui ne spécifiât le genre d'éclairage concédé.

Il ne faut pas croire que dans ces conditions les villes ne trouveront pas de concessionnaires. L'expérience est faite, le gaz peut très bien vivre à côté de l'électricité. Les deux agents ont chacun leurs avantages et leurs inconvénients, ils ne répondent pas aux mêmes besoins ; bref, il y a des villes où déjà la concurrence fonctionne pour l'éclairage privé. Pour l'éclairage public, il n'y a pas de raison non plus pour que la ville n'use pas des deux éclairages.

Que si l'on veut éviter la concurrence, alors, qu'on impose au concessionnaire primitif l'adoption du nouvel éclairage ; mais comme les conditions de cette adoption sont difficiles à régler, la clause la plus sage me paraît être celle-ci, insérée dans le cahier des charges de la ville de Toulouse, avenant du 29 août 1889, article 8, § 8 : « La ville se réserve expressément le droit de concéder au cours du traité, *mais par voie d'adjudication seulement,* tout ou partie de son éclairage public avec un autre mode d'éclairage que l'éclairage au gaz, sans que la compagnie puisse de ce fait réclamer autre chose que la valeur des appareils servant à l'éclairage public lui appartenant rendus inutiles par l'application du nouveau mode d'éclairage. »

Par conséquent, le concessionnaire primitif est admis à soumissionner, et il ne tient qu'à lui de devenir adjudicataire du nouveau service d'éclairage.

L'administration semble disposée à entrer dans cette voie de surveillance plus étroite.

La circulaire du 15 août 1893 le dit bien : « Il convient toutefois d'appeler l'attention des corps municipaux sur les précautions qu'ils doivent prendre dans les contrats futurs

de distribution d'eau ou d'éclairage public ou privé (clauses de déchéance et de rachat, réserves relatives à l'adoption de perfectionnements ou de procédés nouveaux, etc. »

Je trouve aussi ceci dans les précieuses « Notes de jurisprudence » publiées par la *Revue générale d'administration*, note 4 août 1886, ville de Lille, le 5 avril 1884, article 115 : « Dans les traités ayant pour objet l'éclairage par le gaz, il n'y a pas lieu d'approuver une clause qui dispenserait la compagnie concessionnaire, en cas de découverte d'un autre mode d'éclairage, de fournir cet éclairage, à la condition de réduire le prix du gaz de façon à procurer à la ville et aux particuliers une économie équivalente à celle qui résulterait du nouveau mode d'éclairage.

« Il convient, au contraire, de réserver à la ville la faculté d'imposer à la compagnie l'emploi des nouveaux modes d'éclairage qui seraient ultérieurement découverts. » (*Revue générale d'adm.*, 1893, II, 297).

Ce sont de bonnes intentions dans lesquelles il convient de persévérer.

Du moment que la jurisprudence fait produire aux monopoles leurs conséquences les plus rigoureuses, il est du devoir de l'administration d'en laisser constituer le moins possible.

MAURICE HAURIOU,
Professeur de Droit administratif
à la Faculté de Droit de Toulouse.

DES

MODIFICATIONS APPORTÉES A LA LOI SUR LA PRESSE

PAR LA LOI DU 12 DÉCEMBRE 1893

De la bombe lancée par le socialiste-anarchiste Vaillant du haut de la tribune publique de la Chambre des députés, sont sortis quatre projets de lois, destinés à mettre aux mains du gouvernement les armes par lui jugées nécessaires pour lutter contre les énergumènes violents et simplistes, qui, déséquilibrés par les utopies du collectivisme, ont entrepris de rénover la Société à coups de dynamite.

Saisi de ces projets par le gouvernement, le Parlement les a adoptés d'urgence à une énorme majorité, qui a compris que son devoir était d'agir sans perdre de temps en longues délibérations.

Outre une loi d'un caractère préventif, portant ouverture de crédits à l'effet de compléter les services de la police de sûreté, le *Journal officiel* a promulgué trois lois répressives, la première en date du 12 décembre 1893, portant modification aux articles 24, 25 et 49 de la loi sur la presse, les deux autres, en date du 18 décembre (1), destinées à atteindre plus efficacement les associations de

(1) *Loi du 18 décembre 1893 sur les associations de malfaiteurs :*

ART. 1er. — Les articles 265, 266, et 267 du Code pénal sont remplacés par les dispositions suivantes :

Art. 265. — Toute association formée, quelle que soit sa durée ou le nombre de ses membres, toute entente établie dans le but de préparer ou de commettre des crimes contre les personnes ou les propriétés, constituent un crime contre la paix publique.

Art. 266. — Sera puni de la peine des travaux forcés à temps quiconque se sera affilié à une association formée ou aura participé à une entente établie dans le but spécifié à l'article précédent.

La peine de la relégation pourra en outre être prononcée, sans préjudice de

malfaiteurs et la fabrication ou la détention des explosifs (1).

A la date du 23 décembre 1893, M. le garde des sceaux a adressé à MM. les procureurs généraux une circulaire concernant ces lois nouvelles, dans laquelle, sans se livrer à aucun commentaire, il indique leur but en exprimant l'espoir que leur application énergique et persistante suffira à mettre un terme à la propagande criminelle qu'elles tendent à réprimer.

De ces quatre lois, nous n'avons ici à retenir que la première, concernant les provocations aux crimes et délits par la parole et par la presse. Pour faire mieux apparaître les modifications apportées par la loi du 12 décembre 1893 à l'ancienne législation, nous donnons ci-après le texte de la loi nouvelle en le plaçant en regard du texte de la loi de 1881.

l'application des dispositions de la loi du 30 mai 1854 sur l'exécution de la peine des travaux forcés.

Les personnes qui se seront rendues coupables du crime mentionné dans le présent article seront exemptes de peines si, avant toute poursuite, elles ont révélé aux autorités constituées l'entente établie ou fait connaître l'existence de l'association.

Art. 267. — Sera puni de la réclusion quiconque aura sciemment et volontairement favorisé les auteurs des crimes prévus à l'article 265, en leur fournissant des instruments de crime, moyens de correspondance, logement ou lieu de réunion.

Le coupable pourra en outre être frappé, pour la vie ou à temps, de l'interdiction de séjour établie par l'article 19 de la loi du 27 mai 1885.

Seront, toutefois, applicables au coupable des faits prévus par le présent article, les dispositions contenues dans le paragraphe 3 de l'article 266.

ART. 2. — L'article 268 du Code pénal est abrogé.

(1) *Loi du 18 décembre 1893, portant modification et addition à l'article 3 de la loi du 19 juin 1871 sur les explosifs.*

ARTICLE UNIQUE. — L'article 3 de la loi du 19 juin 1871 est modifié ainsi qu'il suit :

Tout individu, fabricant ou détenteur, sans autorisation et sans motifs légitimes, de machines ou engins meurtriers ou incendiaires agissant par explosion ou autrement, ou d'un explosif quelconque, quelle que soit sa composition;

Tout individu, fabricant ou détenteur, sans motifs légitimes, de toute autre substance destinée à entrer dans la composition d'un explosif, sera puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de 40 à 3,000 francs.

Loi du 29 juillet 1881.

CHAPITRE IV

DES CRIMES ET DÉLITS COMMIS PAR LA VOIE DE LA PRESSE OU PAR TOUT AUTRE MOYEN DE PUBLICATION.

§ 1er. — *Provocations aux crimes et délits.*

ART. 23

Seront punis comme complices d'une action qualifiée crime ou délit ceux qui, soit par des discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, soit par des écrits, des imprimés vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics, soit par des placards ou affiches exposés aux regards du public, auront directement provoqué l'auteur ou les auteurs à commettre ladite action, si la provocation a été suivie d'effet.

Cette disposition sera également applicable lorsque la provocation n'aura été suivie que d'une tentative de crime prévue par l'article 2 du Code pénal.

ART. 24

Ceux qui, par les moyens énoncés en l'article précédent, auront directement provoqué à commettre les crimes de meurtre, de pillage et d'incendie, ou l'un des crimes contre la sûreté de l'État prévus par les articles 75 et suivants jusques et y compris l'article 101 du Code pénal, seront punis, dans les cas où cette provocation n'aurait pas été suivie d'effet, de trois mois à deux ans d'emprisonnement et de 100 francs à 3,000 francs d'amende.

Tous cris ou chants séditieux proférés dans des lieux ou réunions publics seront punis d'un emprisonnement de six jours à un mois et d'une amende de 16 francs à 500 francs ou de l'une de ces deux peines seulement.

Loi du 29 juillet 1881 modifiée par la loi du 12 décembre 1893.

CHAPITRE IV

ART. 23

(*Non modifié.*)

ART. 24

Ceux qui, par un des moyens énoncés en l'article précédent, auront directement provoqué, soit au *vol*, soit au crime de meurtre, de pillage et d'incendie, soit à l'un des *crimes punis par l'article 435 du Code pénal*, soit à l'un des crimes et *délits* contre la *sûreté extérieure* de l'État, prévus par les articles 75 et suivants jusques et y compris l'article 85 du même Code, seront punis, dans le cas où cette provocation n'aurait pas été suivie d'effet, *d'un an à cinq ans d'emprisonnement* et de 100 à 3,000 francs d'amende.

Ceux qui, par les mêmes moyens, auront directement provoqué à l'un des crimes contre la *sûreté intérieure* de l'État prévus

par les articles 86 et suivants, jusques et y compris l'article 101 du Code pénal, seront punis des *mêmes peines*.

Seront punis de la même peine ceux qui, par l'un des moyens énoncés en l'article 23, auront fait *l'apologie des crimes de meurtre, de pillage ou d'incendie, ou du vol, ou de l'un des crimes prévus par l'article* 435 *du Code pénal*.

(2e paragraphe non modifié.)

ART. 25

Toute provocation par l'un des moyens énoncés en l'article 23, adressée à des militaires des armées de terre ou de mer, dans le but de les détourner de leurs devoirs militaires et de l'obéissance qu'ils doivent à leurs chefs dans tout ce qu'ils commandent pour l'exécution des lois et règlements militaires, sera punie d'un emprisonnement d'un à six mois et d'une amende de 15 francs à 100 francs.

ART. 25

Toute provocation.....
...sera punie d'un *emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende de* 100 *à* 3,000 *francs*.

CHAPITRE V

DES POURSUITES ET DE LA RÉPRESSION

§ 2. — *De la procédure.*

A. — Cour d'assises.

ART. 49

Immédiatement après le réquisitoire, le juge d'instruction pourra, mais seulement en cas d'omission du dépôt prescrit par les articles 3 et 10 ci-dessus, ordonner la saisie des quatre exemplaires de l'écrit, du journal ou du dessin incriminé. Cette disposition ne déroge en rien à ce qui est prescrit par l'article 29 de la présente loi (1).

Si le prévenu est domicilié en France, il ne pourra être arrêté préventivement, sauf en cas de crime.

CHAPITRE V

ART. 49

Immédiatement après le réquisitoire, le juge d'instruction pourra, mais seulement en cas d'omission du dépôt prescrit par les articles 3 et 10 ci-dessus, ordonner la saisie de quatre exemplaires de l'écrit, du journal ou du dessin incriminé.

Toutefois, dans les cas prévus aux articles 24, § 1 et 3, et 25, de la présente loi, la saisie des écrits ou imprimés, des placards ou

(1) C'est avec raison que le texte nouveau ne reproduit pas cette référence au deuxième paragraphe de l'article 28, paragraphe abrogé par la loi du 2 août 1882 sur les outrages aux bonnes mœurs (voir notre *Code expliqué de la presse*, nos 373 et 388).

	affiches aura lieu conformément aux règles édictées par le Code d'instruction criminelle. Si le prévenu est domicilié en France, il ne pourra être préventivement arrêté, sauf dans les cas prévus aux articles 23, 24, § 1 et 3, et 25 ci-dessus.
En cas de condamnation, l'arrêt pourra ordonner la saisie et la suppression ou la destruction de tous les exemplaires qui seraient mis en vente, distribués ou exposés au regard du public.	S'il y a condamnation, l'arrêt pourra, dans les cas prévus aux articles 24, § 1 et 3, et 25, prononcer la confiscation des écrits ou imprimés, placards ou affiches saisis, et dans tous les cas ordonner la saisie et la suppression ou la destruction de tous les exemplaires qui seraient mis en vente, distribués ou exposés aux regards du public.
Toutefois, la suppression ou la destruction pourra ne s'appliquer qu'à certaines parties des exemplaires saisis.	Toutefois, la suppression ou la destruction pourra ne s'appliquer qu'à certaines parties des exemplaires saisis.

Le rapprochement de ces textes montre immédiatement quelle est la véritable portée de la loi nouvelle.

Sans apporter aucune modification aux éléments constitutifs des crimes et délits de provocation, suivis ou non d'effet, et en maintenant dans tous les cas la compétence de la Cour d'assises, elle modifie ou complète la loi de 1881 :

1° En incriminant les provocations, non suivies d'effet, soit au *vol*, soit à l'un des *crimes prévus par l'article 435 du Code pénal* (1) ;

2° En incriminant *l'apologie* des crimes de meurtre, de

(1) Art. 435 C. P. (modifié par la loi du 2 avril 1892). — La peine sera la même, d'après les distinctions faites en l'article précédent, contre ceux qui auront détruit volontairement, en tout ou en partie, ou tenté de détruire par l'effet d'une mine ou de toute substance explosible, les édifices, habitations, digues, chaussées, navires, bateaux, véhicules de toutes sortes, magasins ou chantiers, ou leurs dépendances, ponts, voies publiques ou privées et généralement tous objets mobiliers ou immobiliers de quelque nature qu'ils soient. — Le dépôt, dans une intention criminelle, sur une voie publique ou privée, d'un engin explosif sera assimilé à la tentative du meurtre prémédité. Les personnes coupables des crimes mentionnés dans le présent article seront exemptes de peine, si, avant la consommation de ces crimes, et avant toutes poursuites, elles en ont donné connaissance et révélé les auteurs aux autorités constituées, ou si, même après les poursuites commencées, elles ont procuré l'arrestation des auteurs. Elles pourront néanmoins être frappées, pour la vie ou à temps, de l'interdiction de séjour établie par l'article 115 de la loi du 27 mai 1885.

pillage ou d'incendie, ou délits de vol, ou de l'un des crimes prévus par l'article 435 du Code pénal ;

3° En aggravant les peines correctionnelles édictées par la loi de 1881 contre les délits de provocation prévus par les articles 24 et 25 de ladite loi ;

4° En autorisant (au moins dans la généralité des cas prévus par les articles 23, 24 et 25) la saisie des écrits incriminés et l'arrestation des prévenus conformément au droit commun.

De telles dispositions ne sont assurément point faites pour alarmer les partisans les plus convaincus de la liberté de la presse; et nous comprenons mal qu'on ait songé à représenter la loi nouvelle comme une œuvre de réaction menaçante pour cette liberté. On pourrait plus justement reprocher aux auteurs de cette loi de n'avoir pas fait assez dans le sens de la répression, en laissant encore impunies de nombreuses excitations malsaines et dangereuses, en prohibant la saisie des écrits incriminés et l'arrestation préventive, en matière de provocations, non suivies d'effet, à commettre les crimes contre la sûreté intérieure de l'État prévus par les articles 87 à 101 du Code pénal, et en ne déférant pas aux juges de droit commun, c'est-à-dire aux tribunaux correctionnels, les délits de provocation.

Ajoutons que le remaniement hâtif du texte de l'article 49 n'a pas été heureux. Les auteurs de la loi ont omis, en effet, ce qui est une regrettable lacune, de viser dans ce nouvel article 49 les provocations suivies d'effet punies par l'article 23 (voir ci-après § 5).

Ces appréciations trouveront leur justification suffisante dans l'étude qui va suivre, où, pénétrant plus avant dans le détail des textes, nous traitons sous cinq paragraphes :

1° Des provocations aux crimes et délits, suivies d'effet;

2° Des provocations aux crimes et délits, non suivies d'effet;

3° De l'apologie des crimes et délits ;

4° Des provocations tendant à détourner les militaires de leurs devoirs ;

5° De la saisie préventive, de l'arrestation préventive, de la confiscation et de la saisie après condamnation, dans les cas prévus par les articles 23, 24 et 25.

§ 1. — **Des provocations aux crimes et délits suivies d'effet** (art. 23).

La loi du 12 décembre 1893 laisse intact le texte de l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881. D'après cet article, ceux qui ont directement provoqué, par la parole ou par la presse, à commettre une action qualifiée crime ou délit, quand la provocation a été suivie d'effet, sont punis comme *complices*, c'est-à-dire frappés par la même peine qui atteint l'auteur principal du crime ou du délit provoqué.

Pour être ainsi punissable, la provocation suivie d'effet doit être rendue publique par l'un des moyens énoncés en l'article 23, qui vise uniquement les provocations réalisées soit par des discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, soit par des écrits ou imprimés, placards ou affiches vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics.

Notons à ce sujet que l'article 23, auquel renvoient les articles 24 et 25, ne vise pas les provocations par *peintures*, *gravures*, *dessins et emblèmes*. Il en résulte que les diverses provocations, que ces articles tendent à réprimer, ne peuvent donner lieu à aucune poursuite, quand elles se réalisent par ce mode spécial de publication. Sans être grand prophète, on peut aisément prévoir que la presse illustrée ne tardera pas à abuser de cette injustifiable immunité.

En outre, la provocation suivie d'effet doit, pour tomber sous l'application de l'article 23, être *directe*; ce qui veut dire que la provocation n'est punie comme le crime ou le délit qui l'a suivie, qu'autant qu'il existe un lien direct, incontestable, une relation certaine de cause à effet entre la provocation et le crime ou le délit qui a été commis.

Cette condition légale suffit à assurer l'impunité à bien des excitations coupables, mais elle s'impose dans un texte qui punit, comme *complice*, l'auteur de la provocation suivie d'effet.

Rappelons ici que si le provocateur est puni, comme *complice* du crime ou délit de droit commun qu'il a directement provoqué, c'est-à-dire frappé, comme le serait un complice ordinaire, des peines qui atteignent l'auteur du crime ou du

délit, la provocation, en elle-même, n'en constitue pas moins un *crime ou délit de presse ou de publication,* distinct du crime ou du délit provoqué, et régi, non pas par les règles du droit commun, mais bien par les règles spéciales tracées par la loi du 29 juillet 1881, concernant la détermination des personnes responsables (art. 42 et suiv.), la compétence (art. 45), la procédure (art. 47 à 62), l'aggravation ou l'atténuation de peine en cas de récidive on de circonstances atténuantes (art. 63 et 64), et la prescription (art. 65).

Ainsi, spécialement en ce qui concerne la *compétence*, les personnes responsables, comme auteurs principaux ou complices d'une provocation suivie d'effet, sont, dans tous les cas, justiciables de la *Cour d'assises,* lors même que l'action provoquée, et dont ils sont réputés complices au point de vue de la peine applicable, constitue un simple délit de la compétence des tribunaux correctionnels. (Voir notre Code expliqué de la Presse, t. I, n° 289.)

En ce qui touche la saisie des écrits incriminés et l'arrestation préventive, en cas de provocations suivies d'effet, voir ci-dessous le paragraphe 5.

§ 2. — Des provocations aux crimes et délits non suivies d'effet (art. 24).

En principe, la provocation, par la parole ou la presse, à commettre un crime ou un délit, quand elle n'est pas suivie d'effet, ne tombe pas sous le coup de la loi.

Cette règle, qui laisse impunies des provocations dont le caractère menaçant pour les intérêts privés et publics n'est guère discutable, et que le législateur de 1881 n'avait consacrée qu'en haine des procès de tendance, est maintenue dans son principe par les dispositions nouvelles de la loi du 12 décembre 1893.

L'article 24 nouveau ne fait en effet qu'étendre les exceptions que le législateur de 1881 lui-même avait apportées à la règle d'impunité que nous venons de rappeler.

D'après l'ancien article 24, la provocation, quand elle n'était pas suivie d'effet, n'était punissable que lorsqu'elle incitait à commettre les *crimes de meurtre*, *de pillage* et *d'incendie*,

ou l'un des *crimes contre la sûreté de l'État* prévus par les articles 75 à 101 du Code pénal.

L'article 24 nouveau atteint en outre les provocations, non suivies d'effet, soit au *vol* (crime ou délit), soit à l'un des *crimes* punis par l'article 435 du Code pénal (article modifié par la loi du 2 avril 1892), soit à l'un des *délits* contre la sûreté extérieure de l'État prévus par les articles 75 à 86 du même Code (voir article 82 *in fine*).

D'après la disposition nouvelle, toutes ces provocations seront punies d'un an à cinq ans d'emprisonnement (l'ancien article 23 portait 3 mois à 3 ans), et de 100 à 3,000 francs d'amende.

Ces provocations, pour être punissables, doivent être réalisées par l'un des moyens de publication déterminés par l'article 23, ce qui assure l'impunité, comme nous l'avons fait précédemment remarquer, aux provocations par *peintures, dessins ou emblêmes.*

En outre, il faut que ces provocations soient *directes*; et pour qu'une provocation, quand elle n'est pas suivie d'effet, ait ce caractère, il faut que, par son esprit et ses termes, elle excite formellement à commettre l'un des crimes ou délits prévus par l'article 24. Si elles ne contiennent pas un appel à la force ou à la violence, une incitation suffisamment claire à commettre le fait matériel constitutif du crime ou du délit, les provocations, si dangereuses qu'elles puissent être, ne peuvent être considérées comme des provocations *directes* et échappent dès lors à toute répression.

Il est bien entendu que les provocations non suivies d'effet constituent, quand elles sont punissables, des *délits* de presse ou de publication, qui obéissent aux règles spéciales de la loi du 29 juillet 1881, et qui, notamment en ce qui concerne la compétence, relèvent uniquement de la Cour d'assises (art. 45). Sur les droits de saisie et d'arrestation préventive, voir ci-dessous le paragraphe 5.

§ 3. — **De l'apologie des crimes et délits** (art. 23).

L'article 8 de la loi du 9 septembre 1835 réprimait l'*apologie* de *tout fait* qualifié crime ou délit par la loi pénale.

Cet article avait été abrogé purement et simplement par la

loi du 29 juillet 1881; mais les excès d'une certaine presse et de certains orateurs de club, se livrant quotidiennement au panégyrique des anarchistes coupables des plus odieux attentats, ont décidé le gouvernement et le Parlement à faire revivre la disposition abrogée de la loi de 1835, en lui faisant subir d'ailleurs un amendement considérable.

En effet, loin de punir l'apologie de tout fait qualifié crime ou délit, le nouvel article 24 punit seulement l'apologie des crimes de meurtre, de pillage ou d'incendie, ou du vol, ou de l'un des crimes prévus par l'article 435 du Code pénal. Le délit d'apologie est, comme le délit de provocation, puni d'un an à cinq ans et d'une amende de 100 à 300 francs.

Il est à noter que cette disposition laisse impunie l'apologie des crimes ou délits contre la sûreté extérieure ou intérieure de l'État.

L'apologie des crimes et délits prévus par le dernier paragraphe de l'article 24 n'est punissable qu'autant qu'elle est rendue publique par l'un des moyens énoncés en l'article 23, d'où la conséquence fâcheuse déjà signalée plus haut que la glorification de ces crimes et délits, à l'aide *du dessin*, *de l'image ou de l'emblème*, continuera à jouir d'une complète impunité.

On peut le regretter d'autant plus qu'il est désormais impossible, comme l'a fait remarquer M. Trarieux dans son rapport au Sénat, de croire à l'innocuité de la glorification du crime, et de nier la déplorable influence qu'elle peut exercer sur certains esprits fanatiques ou pervers.

Comme le délit de provocation, le délit d'apologie constitue un délit de presse, justiciable de la Cour d'assises, et régi par les règles spéciales de la loi de 1881. — Conf. paragraphe 5.

§4. — Des provocations tendant à détourner les militaires de leurs devoirs.

Aux termes de l'article 25 nouveau, toute provocation par l'un des moyens énoncés en l'article 23, adressée à des militaires des armées de terre ou de mer dans le but de les détourner de leurs devoirs militaires et de l'obéissance qu'ils doivent à leurs chefs dans tout ce qu'ils leur commandent pour l'exécution des lois et règlements militaires, sera punie *d'un emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende de de 100 à 3,000 francs.*

C'est la reproduction intégrale de l'ancien article, avec une aggravation de peine.

Ce délit est toujours déféré à la Cour d'assises. — Conf. paragraphe suivant.

§ 5. — **De la saisie préventive, de l'arrestation préventive, de la confiscation et de la saisie après condamnation, dans les cas prévus par les articles 23, 24 et 25** (art. 49).

Saisie préventive. — Sauf le droit accordé au juge d'instruction, en cas d'omission du dépôt prescrit par les articles 3 et 10 de la loi de 1881, d'ordonner, après le réquisitoire à fin d'information, la saisie de quatre exemplaires de l'écrit, du journal ou du dessin incriminé, toute saisie préventive, en matière de délits de presse, est, en principe, interdite.

Le principe est maintenu par le nouvel article 49, dont le paragraphe 1er est la reproduction pure et simple de l'ancien (avec suppression de la référence à l'article 28, devenue sans objet par suite de l'abrogation partielle de cet article par la loi du 2 août 1882 sur les outrages aux bonnes mœurs).

Mais à ce principe (auquel la loi du 16 mars 1893, en matière d'offense envers les chefs d'États et d'outrages envers les agents diplomatiques étrangers, avait déjà dérogé), le paragraphe 2 de l'article 49 nouveau apporte une dérogation, en disposant que, *dans les cas prévus aux articles 24*, § 1 *et* 3, *et* 25 *de la loi sur la presse*, la saisie des écrits ou imprimés, des placards ou affiches aura lieu conformément aux règles édictées par le Code d'instruction criminelle.

De ce nouveau texte, il résulte indiscutablement qu'il pourra être procédé à la saisie préventive des écrits et imprimés, placards ou affiches, conformément au droit commun, dans tous les cas prévus par les articles 24 et 25, sous réserve des cas visés par le *deuxième* paragraphe de l'article 24, concernant les provocations, non suivies d'effet, aux crimes contre la *sûreté intérieure* de l'État (art. 86 à 101 du Code pénal).

Mais que faut-il décider dans les cas prévus par l'article 49? Le deuxième paragraphe de l'article 49 ne visant pas l'article 23, on est, par le texte, logiquement amené à nier le droit de saisie préventive dans les cas prévus par ce dernier article. Mais cette conséquence, bien qu'elle se déduise du texte de la loi, est trop déraisonnable en soi et trop contraire aux

intentions du législateur, pour que l'interprète puisse l'accepter. Il est inadmissible, en effet, que le droit de saisie préventive puisse s'exercer en cas de provocations non suivies d'effet, constituant de simples délits, et ne puisse pas être exercé en cas de provocations suivies d'effet, constituant, suivant la nature de l'acte provoqué, des délits ou des crimes. Ce ne peut être que par pure omission, ou bien encore parce qu'il a confondu la complicité spéciale de l'article 23 avec la complicité du droit commun, que le rédacteur du nouvel article 49 n'a pas visé, dans le deuxième paragraphe de cet article, les provocations suivies d'effet, prévues par l'article 33. Il appartient à l'interprète de combler cette lacune et d'affirmer le droit de saisie préventive dans les cas de provocations suivies d'effet, en tirant un argument *a fortiori* de la reconnaissance de ce droit en cas de provocations non suivies d'effet.

Il convient d'observer que le nouvel article 49 n'autorise, par exception à la règle générale suivie en matière de délits de presse, que la saisie des *écrits ou imprimés, placards ou affiches;* il en faut conclure qu'il ne peut être légalement procédé à la saisie de *la composition, des planches et des presses* qui ont servi à la confection des écrits ou placards incriminés.

Quant à la saisie des *images, dessins ou emblèmes*, à l'aide desquels se réaliserait l'une des provocations visées par les articles 23, 24 et 25, il n'en peut même être question, puisque, comme nous l'avons fait observer plus haut, ces articles laissent en dehors de leurs prévisions les provocations par dessins, images ou emblèmes, lesquelles échappent dès lors à toute action judiciaire préventive ou répressive.

Arrestation préventive. D'après l'article 49 ancien, le prévenu, s'il était domicilié en France, ne pouvait être arrêté préventivement *qu'en cas de crime*, c'est-à-dire en cas d'inculpation de provocation à un crime suivie d'effet (seule infraction à la loi sur la presse punie par l'article 23 de peines *criminelles*).

D'après le nouvel article, l'arrestation préventive demeure en principe interdite; toutefois, le prévenu, même s'il est domicilié en France, peut être préventivement arrêté dans les cas prévus aux articles 23 (provocations suivies d'effet constituant des crimes ou délits), 24, § 1 et 3, et 25.

En un mot, l'arrestation préventive est aujourd'hui permise dans tous les cas prévus par les articles 23, 24 et 25, sous la seule réserve de ceux spécialement visés par le deuxième paragraphe de l'article 24 (provocations non suivies d'effet, aux crimes contre la sûreté *intérieure* de l'État).

Notons au passage que, d'après la loi du 16 mars 1893, qui a modifié les articles 49 et 60 de la loi de 1881, l'arrestation préventive est également autorisée, en matière de délits d'offense ou d'outrages envers les chefs d'États ou les agents diplomatiques étrangers.

Quant aux provocations, par dessins, images ou emblèmes, il est bien entendu qu'elles ne peuvent motiver une arrestation, puisqu'elles ne tombent pas sous le coup de la loi.

Confiscation des exemplaires saisis préventivement. — Aux termes de l'article 49 nouveau, s'il y a condamnation, l'arrêt peut, dans les cas prévus aux articles 24, paragraphes 1 et 3, et 25, prononcer la confiscation des écrits ou imprimés, placards ou affiches *saisis*.

Ici encore, le rédacteur du nouvel article 49 a omis de viser l'article 23 (voir ci-dessus). Mais si l'on admet que les écrits, imprimés et placards, contenant des provocations punies par l'article 23, peuvent être saisis préventivement, on reconnaîtra aussi que l'arrêt, s'il y a condamnation, pourra en ordonner la confiscation.

Notons que cette nouvelle disposition aurait également dû viser les délits d'offense ou d'outrages punis par les articles 36 et 37 de la loi sur la presse, puisque les écrits renfermant ces délits peuvent aussi, d'après l'article 60 modifié par la loi du 16 mars 1893, être l'objet d'une saisie préventive.

De la saisie et de la destruction des exemplaires rendus publics après condamnation. — En cas de condamnation, quel que soit le délit de presse poursuivi, l'arrêt peut toujours ordonner la saisie et la destruction totale ou partielle de tous les exemplaires qui seraient mis en vente, distribués ou exposés aux regards du public, postérieurement à la condamnation.

Cette disposition générale était déjà inscrite dans l'ancien article 49 (voir notre *Code expliqué de la presse*, t. II, n° 893).

GEORGES BARBIER,
Avocat à la Cour d'appel de Paris.

DU ROLE DU CONSEIL D'ÉTAT

DANS LA NATURALISATION

D'APRÈS LA LOI DU 22 JUILLET 1893

Après avoir complètement refondu les règles relatives à l'acquisition de la nationalité par la loi du 26 juin 1889, le législateur vient encore d'introduire des modifications profondes dans cette matière, le 22 juillet 1893. Le commentaire exégétique de ces deux lois et l'appréciation de leur valeur au point de vue de l'harmonie des diverses parties de leur texte intéressent plus particulièrement les juristes : ils seront d'ailleurs promptement édifiés sur la rédaction fréquemment vicieuse et sur l'incohérence de la loi de 1893, qui a ainsi aggravé celle de 1889 déjà si critiquable (1). Mais, en ce qui concerne les principes de notre droit public, la loi nouvelle contient une disposition vraiment curieuse, que l'on peut considérer comme unique dans l'ensemble pourtant si considérable et si varié de nos lois administratives. C'est sur cette remarquable innovation que nous voulons seulement attirer l'attention des lecteurs de la *Revue du droit public*.

D'après le nouvel article 9, alinéa 4, du Code civil, modifié par la loi de 1893, l'enregistrement au ministère de la justice, aujourd'hui imposé à peine de nullité à celui qui, né en France de parents qui n'y sont pas nés, veut faire sa déclaration pour devenir Français, peut être refusé pour deux ordres de motifs différents. 1° Pour irrégularité dans l'accomplissement des conditions prescrites par la loi afin de pouvoir faire la déclaration. Dans ce cas, l'intéressé a un recours devant les tribunaux judiciaires qui apprécient le bien-fondé du refus d'enregistrement en examinant si les conditions imposées par la loi au déclarant ont été remplies, et qui statuent en la forme indiquée par le Code de procédure civile pour la rectification

(1) V. notre *Commentaire de la loi du 22 juillet 1893*. Broch. Paris, Larose, 1893.

des actes de l'état civil. 2° Pour indignité du déclarant qui peut être écarté malgré l'observation de toutes les conditions légales, ce qui enlève à ce cas le caractère de *bienfait de la loi* qu'on lui reconnaissait jadis et le transforme en une naturalisation véritable, simplement facilitée au point de vue des conditions à remplir, en un mot en une concession gracieuse qui ne peut plus être réclamée comme un droit acquis. On sait que cette transformation a été inspirée par le désir de pouvoir repousser des requérants qui, malgré leurs méfaits, pouvaient jadis s'imposer en qualité de Français, spécialement ceux qui avaient été déjà expulsés du territoire, étant donné que, d'après la jurisprudence, un arrêté d'expulsion ne faisait pas obstacle à ce qu'un étranger vînt fixer son domicile dans notre pays afin d'acquérir notre nationalité en sa qualité d'originaire de la France ou d'enfant d'un ex-Français, d'après les articles 9 et 10 du Code civil (1). Il n'est pas douteux, d'ailleurs, bien que la loi de 1893 ne le dise pas nettement ou même semble dire le contraire (v. nouvel art. 9, alin. 4), que le refus d'enregistrement pour cause d'indignité peut être opposé à l'enfant d'un ex-Français (art. 10, Code civ.), comme à celui qui est né en France de parents qui n'y sont pas nés, et qui n'est pas domicilié dans notre pays à l'époque de sa majorité (art. 9, Code civ.). Dans un cas comme dans l'autre, la concession ou le refus de la nationalité est l'œuvre directe du gouvernement.

Jusque-là, la loi nouvelle paraît avoir heureusement appliqué la règle de la séparation des pouvoirs telle qu'elle est comprise et mise en œuvre dans l'ensemble de notre législation. Les réclamations portant sur la violation d'un droit, reconnu par le Code civil aux particuliers qui prétendent avoir observé les conditions prescrites par la loi pour devenir Français, sont portées devant l'autorité judiciaire, compétente en pareil cas ; au contraire, l'appréciation de la moralité du requérant, acte de pure administration qui ne soulève la discussion d'aucun droit acquis, est laissée au pouvoir exécutif. Si elle s'en était tenue là, la loi de 1893 aurait aussi bien respecté le domaine propre des deux autorités en présence que l'a fait la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique,

(1) Cass., 27 octobre 1891, J. CLUNET, 1891, p. 1223; comp. Cass. crim., 19 décembre 1891, *eod.*, 1892, p. 690.

ce chef-d'œuvre de combinaison harmonieuse entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir administratif.

Mais la loi nouvelle n'a malheureusement pas ce mérite. On aurait compris sans difficulté que, pour écarter tout soupçon d'arbitraire, elle eût exigé que la décision gouvernementale qui refuse d'admettre le requérant comme indigne ne fût prise qu'après avis du Conseil d'État ; c'était la règle pour accorder la naturalisation d'après la loi du 29 juin 1867, et, si elle a été supprimée dans ce cas par la loi du 26 juin 1889 (nouvel art. 8 *in fine*, Code civ.), le maintien de cette garantie aurait été explicable quand il s'agissait de priver d'une perspective offerte par le Code civil celui qui, auparavant, pouvait même invoquer un droit acquis. Ce n'est pas à cela que s'est bornée la loi de 1893 : alors que la naturalisation proprement dite est actuellement à la discrétion absolue du gouvernement, sans contrôle ni avis préalable, le refus d'admission comme nationaux des individus placés dans les cas des articles 9 et 10 ne peut être prononcé que sur avis *conforme* du Conseil d'État. C'est assurément le maximum de concession que l'on puisse faire pour atténuer la perte du droit acquis à la nationalité, appelé ordinairement bienfait de la loi, que possédaient antérieurement les étrangers nés en France et les enfants d'ex-Français. En adoptant cette solution, le législateur de 1893 n'a sans doute pas remarqué qu'il introduisait une innovation qui bouleverse absolument tous les principes de notre droit public et qui, si elle cesse d'être un cas unique par des extensions successives à des cas plus ou moins analogues, peut ouvrir la porte à la plus grande confusion. Pour nous rendre compte de la gravité de l'innovation consacrée par la loi de 1893, nous pouvons la considérer au point de vue du caractère et de la mission générale du Conseil d'État, tel qu'il est institué chez nous, et au point de vue de la matière spéciale de la naturalisation.

I

On sait que le Conseil d'État jouit d'un pouvoir propre et d'une indépendance absolue en tant que tribunal de première instance, d'appel ou de cassation suivant les cas, et que, à la différence de ce qui avait toujours eu lieu auparavant, sauf en

1848, ses décisions contentieuses valent par elles-mêmes, sans approbation du chef de l'État (loi du 24 mai 1872, art. 9 et 22). Mais, en matière administrative ou législative, aujourd'hui comme autrefois, sauf en 1848 où ses décisions étaient obligatoires en matière administrative, le Conseil d'État n'est qu'un corps délibérant chargé de donner des avis sur des projets de lois ou de décrets : que ces avis lui soient facultativement demandés ou que la loi impose l'obligation de les obtenir, comme pour les règlements d'administration publique ou pour les décrets rendus en la forme des règlements d'administration publique, ils n'en conservent pas moins toujours un caractère consultatif et ne lient jamais le gouvernement. Cette règle est tellement absolue qu'on la voit maintenue dans des circonstances où, semble-t-il, elle pourrait être écartée. Lorsque le Conseil de préfecture, statuant exceptionnellement avec un pouvoir propre en matière administrative, refuse à une commune l'autorisation de plaider, sa décision est soumise en appel au Conseil d'État ; malgré une sorte de logique qui pourrait faire croire que la juridiction d'appel a un pouvoir propre comme celle de première instance, il n'est pas douteux que la décision définitive appartient au gouvernement, le Conseil d'État entendu. C'est ce que veut exprimer, en termes d'ailleurs équivoques, l'article 126 de la loi municipale du 5 avril 1884, quand il dit que « le pourvoi est introduit et jugé en la forme administrative », reproduction maladroite de la pensée exprimée par la loi du 18 juillet 1837, article 50 : « La commune... pourra se pourvoir devant le Roi en Conseil d'État. »

C'est donc bien un cas unique que crée ainsi la loi du 22 juillet 1843. Or la règle générale à laquelle cette loi déroge ainsi est-elle si bien justifiée qu'une exception en soit difficilement explicable ?

L'organisation et le rôle d'un corps comme le Conseil d'État, qui touche à tous les rapports des particuliers avec le pouvoir administratif, doivent évidemment subir le contre-coup des idées politiques spéciales à chaque régime constitutionnel. C'est ainsi que le pouvoir propre en matière de contentieux administratif n'a jamais été abandonné sous les gouvernements monarchiques depuis 1800, pas même sous le Consulat, ce

préliminaire de l'Empire, pas plus que sous l'ancien régime. Il a été, au contraire, abdiqué au profit du Conseil d'État par les régimes républicains de 1848 et de 1872. Au point de vue administratif, il n'y a eu que la République de 1848 qui ait poussé l'autorité et le pouvoir de contrôle du Conseil d'État jusqu'à exiger son approbation ; tandis qu'en 1872, l'esprit de méfiance à l'égard des abus de l'exécutif étant beaucoup moins développé, on a restreint la mission du Conseil d'État à un simple rôle consultatif. D'une manière très logique, afin d'assurer leur indépendance vis-à-vis du gouvernement dans l'exercice de leur fonction, les conseillers d'État, en 1848, étaient élus par le pouvoir législatif, situation que rétablit la loi du 24 mai 1872, article 3, et que fit disparaître la loi du 25 février 1875, article 4, qui confia leur nomination et leur révocation au chef de l'État ; transformation commandée par le rôle de simples donneurs d'avis attribué à ces fonctionnaires dans les actes du gouvernement. L'anomalie d'une pareille situation, au point de vue du pouvoir propre conféré aujourd'hui au Conseil d'État en matière contentieuse, s'explique par une expérience acquise qui a permis de constater l'indépendance de fait de cette assemblée en tant que corps judiciaire, comme on avait pu remarquer, sous le Gouvernement de Juillet et le second Empire, la réserve du pouvoir exécutif qui avait toujours confirmé les projets de jugements du Conseil d'État, à tel point que, dans l'usage, ces projets furent qualifiés d'*arrêts*.

Mais, dans l'état actuel de notre législation, il est assez étrange que l'initiative gouvernementale puisse être tenue en échec par un *veto* d'une assemblée dont la situation est à la merci de l'arbitraire du chef de l'État, dans une question qui, comme celle de la naturalisation, se rattache directement à la direction politique et dans laquelle, par conséquent, l'exécutif n'a pas à ménager les scrupules de conscience et les réclamations de l'opinion publique, comme dans celles qui touchent au contentieux. Sous des régimes monarchiques, le pouvoir exécutif, par un sentiment d'équité, par respect de lui-même ou ménagement de l'opinion, n'a jamais usé de sa faculté d'écarter les appréciations du Conseil d'État sur les droits acquis des particuliers en conflit avec le gouvernement; croit-on qu'il puisse accepter aussi bien une opposition à sa manière

de voir quand il s'agit, non plus de droits à juger, mais d'une faveur à concéder, étant donné surtout que lui seul est à même, en général, d'apprécier les motifs qui le font agir et qu'il a souvent le devoir de tenir secrets ? Et si la loi nouvelle lui fait une obligation de s'incliner devant la résistance du Conseil d'État, ne peut-on pas craindre des divergences regrettables entre cette assemblée et le gouvernement, ce dernier trouvant une cause d'irritation qui pourra aller jusqu'à l'injustice contre ceux qui l'empêchent, d'après lui, de diriger à sa guise des questions de police intérieure, de rapports internationaux et de sauvegarde politique dont lui seul connaît les dessous, si l'on peut ainsi dire, et dont, dans tous les cas, lui seul a la responsabilité devant les Chambres et devant le pays ? Qu'on suppose une interpellation au Parlement sur l'attribution de la nationalité à un homme réputé dangereux ou indigne par son passé ; c'est là un acte de politique sur lequel tout représentant du pays a le droit de demander des explications. Le ministre répondra qu'il a refusé la naturalisation, mais que le Conseil d'État a condamné son refus ; c'est alors derrière une autorité qui lui est hiérarchiquement subordonnée que le gouvernement se retranchera ; c'est aussi cette autorité qui tiendra en échec la sanction politique que le Parlement peut exercer sur les actes des ministres au moyen d'un vote de critique ou de blâme.

Certes, ces résultats n'auraient rien que de naturel si le Conseil d'État agissait, en pareil cas, avec un pouvoir propre et en qualité de corps judiciaire statuant au contentieux : les décisions de la justice, administrative ou civile, sont au-dessus ou, si l'on veut, en dehors du contrôle parlementaire ; mais n'oublions pas que, d'après la loi du 22 juillet 1893, le Conseil d'État est simplement consulté comme conseil de gouvernement et que, seulement, il faut son *approbation* pour que la nationalité soit refusée au requérant, suivant ce que le pouvoir exécutif se propose de faire.

Il est nécessaire d'insister sur ce dernier point, car de prime abord on pourrait s'y tromper, vu la procédure organisée par la loi de 1893 pour que le Conseil d'État soit mis à même de donner son avis en connaissance de cause.

En premier lieu, le déclarant auquel l'enregistrement est

refusé par le ministre de la justice, pour cause d'indignité, doit être avisé de ce refus (art. 9, alin. 4, Code civ.).

Le déclarant a la faculté de produire devant le Conseil d'État des pièces et des mémoires justificatifs (alin. 5). Ces dispositions font ressembler la procédure organisée en pareil cas à une véritable instance : on y trouve l'assignation sous la forme de l'avertissement donné à l'intéressé ; les débats, avec une défense de part et d'autre ; on doit même invoquer un argument *a contrario* tiré du texte de l'alinéa 5 pour écarter la comparution possible de la partie, son interrogatoire et la plaidoirie orale ; d'ailleurs la défense sur mémoire ne s'écarte guère de la procédure suivie devant le Conseil d'État dans les affaires purement contentieuses. Dans tous les cas, on est loin de la façon de procéder dans les discussions relatives aux avis en matière administrative, où tout se passe dans les rapports du gouvernement et du Conseil d'État, sans intervention d'aucune nature de la part de ceux que ces avis peuvent intéresser. Ainsi le Conseil d'État, dans le cas prévu par la loi du 22 juillet 1893, procède comme un véritable tribunal, qui juge les allégations contraires présentées, et rend une décision définitive devant laquelle doivent s'incliner soit le pouvoir exécutif, soit le requérant.

Malgré ces apparences, ce serait une véritable erreur de voir dans le rôle attribué par la loi de 1893 au Conseil d'État une mission judiciaire ; la nature même de la question qui lui est soumise s'y oppose, puisque l'examen des arguments invoqués par le gouvernement pour écarter un requérant comme indigne ne se réfère en rien à l'appréciation de droits acquis, et qu'il ne peut y avoir contentieux véritable lorsqu'il s'agit uniquement de considérer le mérite d'un individu pour obtenir une faveur et l'opportunité qu'il peut y avoir à la lui accorder. Il ne faut voir dans la mission spéciale donnée ainsi au Conseil d'État qu'un contrôle bizarre et hybride, administratif dans son objet, judiciaire dans sa procédure et dans son résultat définitif.

II

Si l'on se place au point de vue spécial de la naturalisation comprise dans son sens le plus large, c'est-à-dire de l'attri-

bution volontaire de la nationalité dans une circonstance quelconque par le gouvernement, l'innovation introduite par la loi de 1893 ne paraîtra pas moins étrange.

Ce serait reprendre un thème peut-être épuisé que discuter encore la question de savoir à qui, du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif, appartient l'attribution ou le refus de la nationalité. Les partisans du pouvoir législatif, comme Marie, lors de la discussion de la loi du 29 juin 1867, et ceux du pouvoir exécutif, comme Vatimesnil à propos de la loi du 3 décembre 1849, n'ont guère négligé un argument, dans un sens ou dans l'autre. En fait, on retrouve ici l'influence immédiate des régimes politiques, et c'est pour cela que pas une matière n'a été si souvent modifiée depuis la Révolution que celle de la naturalisation.

La première République, humaine, c'est-à-dire universelle et cosmopolite de sa nature, veut appeler tous les hommes au bénéfice de ses institutions : de là l'attribution de la nationalité à quiconque satisfait à une condition, souvent trop facile à remplir, attestant des sentiments d'attachement à la France, ou simplement généreux, et qui prête le serment civique, d'après toutes les lois ou constitutions de la période révolutionnaire, depuis la loi du 2 mai 1790 jusqu'à la constitution de l'an VIII. C'est le système du « bienfait de la loi » organisé d'une manière absolue et en écartant complètement l'appréciation du pouvoir exécutif. Sous le régime impérial, l'autorité se ressaisit et, comme sous l'ancien régime, se fait juge de la concession ou du refus de la nationalité, malgré l'accomplissement des conditions légales (décret du 17 mars 1809). Il en fut de même sous la Restauration et le Gouvernement de Juillet. Mais la révolution de 1848, revenant aux idées de cosmopolitisme en honneur pendant la première République, permit au ministre de la justice de naturaliser tout étranger résidant en France depuis cinq ans et pouvant attester de sa dignité (décret des 28-31 mars 1848). Les abus furent tels que le garde des sceaux, M. Bethmont, dut suspendre l'application du décret, le 29 juin 1848, après avoir constaté que, dans trois mois, 2.500 naturalisations avaient été accordées. C'est alors que, dans la loi du 3 décembre 1849, on procéda par voie de transaction entre les partisans du pouvoir législatif et

ceux de l'exécutif ; ce dernier accorda la naturalisation, mais sur avis *conforme* du Conseil d'État qui, élu à cette époque par le Parlement, pouvait être considéré comme un délégué du pouvoir législatif, exerçant son contrôle en toute indépendance sur le gouvernement. La nomination des conseillers d'État par l'empereur fit transformer, dans la loi du 29 juin 1867, l'ancien avis, nécessairement conforme, en un avis obligatoirement demandé, mais dont le pouvoir exécutif faisait le cas qu'il voulait. Enfin la loi du 26 juin 1889 n'exige même plus d'avis préalable du Conseil d'État pour accorder la naturalisation.

A notre avis, c'est la dernière solution qui est la meilleure. Personne assurément ne s'attarde plus aujourd'hui aux idées de cosmopolitisme un peu naïf de la première Révolution, qui eurent un dernier écho en 1848 : l'expérience a radicalement condamné les abus de la naturalisation subordonnée seulement à l'accomplissement de conditions généralement faciles à remplir. On a compris la nécessité d'apprécier la moralité des candidats à la nationalité française, à tel point que, depuis la loi du 22 juillet 1893, l'acquisition de plein droit de cette nationalité n'existe plus que pour la femme étrangère épousant un Français (art. 12, Code civ.), les descendants des émigrés à la suite de la révocation de l'édit de Nantes ne pouvant plus eux-mêmes bénéficier de la loi du 15 décembre 1790 qu'en vertu d'un décret d'admission, qui peut leur être arbitrairement refusé d'après la loi du 26 juin 1889.

Quant au choix à faire entre les pouvoirs législatif ou exécutif pour l'attribution de la naturalisation, il ne nous semble pas non plus sérieusement discutable à l'heure actuelle. Les régimes issus d'une révolution fondée sur des idées nouvelles, absolues et simplistes comme toutes celles qui doivent avoir leur effet sur les masses, sont presque inévitablement doctrinaires, au moins à leur début, c'est-à-dire d'une logique rigoureuse avec leurs principes : la première République, humaine et cosmopolite dans son essence, philosophique, si l'on veut, s'ouvre largement aux étrangers, moins comme une patrie que comme une doctrine ; celle de 1848, avec les mêmes caractères en partie reproduits, est éminemment démocratique et fondée sur le suffrage universel : aussi s'efforce-t-elle de conci-

lier le facile accès de la nationalité avec le contrôle nécessaire pour ne pas attribuer la vie politique, les droits de suffrage et d'éligibilité, à ceux qui en seraient indignes ou ne les exerceraient pas pour le bien du pays. A qui doit revenir ce contrôle ? Logiquement, semble-t-il, au pouvoir législatif, qui doit juger ceux qu'il peut s'associer soit comme électeurs, soit comme éligibles. De là les discussions de 1849 et la transaction à laquelle elles ont abouti dans la loi du 3 décembre de cette année, sous la forme de l'approbation nécessaire du Conseil d'État, émanation du Parlement alors, pour que le pouvoir exécutif pût conférer la naturalisation.

Mais la raison et le sentiment des nécessités pratiques sont plus forts que la logique absolue, qui n'est souvent que la manifestation d'une raideur d'esprit et non d'une véritable intelligence. On a compris que le rôle de la loi était terminé quand elle avait établi des règles générales et que la mission du législateur n'est pas d'en faire l'application à chaque cas spécial : le pouvoir législatif fixe les conditions auxquelles la naturalisation peut être concédée, en s'inspirant des intérêts généraux auxquels il doit pourvoir; il appartient ensuite à l'autorité exécutive d'apprécier l'opportunité de l'accorder dans chaque circonstance où elle est sollicitée, dans les limites imposées par le législateur lui-même, comme il appartient aux divers tribunaux d'appliquer la loi pour l'appréciation des droits individuels, dans l'ordre judiciaire ou administratif. Il est d'ailleurs aisé de tenir compte des scrupules que l'on peut avoir au sujet de la nécessité de faire intervenir le pouvoir législatif dans l'admission d'un nouveau citoyen susceptible de faire partie lui-même du Parlement ; le moyen consiste à consacrer, en sus de la naturalisation ordinaire, la grande naturalisation qui seule donne l'éligibilité politique et qui ne peut être conférée que par une loi, ainsi que le décidaient l'ordonnance du 4 juin 1814 et la loi du 3 décembre 1849. On retrouve, en partie, cette disposition dans la loi du 26 juin 1889, article 3, qui n'attribue au naturalisé le droit d'être éligible aux assemblées législatives que dix ans après le décret de naturalisation, à moins que, par une *loi spéciale*, ce délai n'ait été réduit, la réduction pouvant descendre jusqu'au minimum d'un an. Le stage de dix ans offre toutes les garan-

ties nécessaires, en dehors du consentement du Parlement lui-même, pour le recrutement de ce dernier ; au surplus, la naturalisation est conférée par le chef du pouvoir exécutif, qui est aujourd'hui un véritable délégué du peuple, par l'intermédiaire du Parlement, au moyen d'une élection à trois degrés du côté du Sénat, à deux degrés du côté de la Chambre, et les objections émises autrefois ont ainsi beaucoup perdu de leur valeur.

Enfin, au point de vue pratique, on ne pouvait songer longtemps à mettre en mouvement, d'une manière très fréquente, tout l'appareil législatif, à détourner ainsi le Parlement de ses travaux pour examiner des intérêts privés, et à lui soumettre, avec la publicité que comportent les délibérations législatives, des questions d'un caractère souvent fort délicat au point de vue des individus en cause, de la police de l'État ou des rapports internationaux.

Étant donné même le caractère des questions de ce genre, nous pensons que, non seulement le pouvoir exécutif est seul compétent pour les trancher, mais encore qu'il faut lui laisser toute initiative à cet égard. Demande-t-on le simple avis du Conseil d'État, on peut croire que le gouvernement, convaincu qu'une naturalisation doit être accordée ou refusée, n'en fera qu'à sa guise. Exige-t-on l'approbation de cette assemblée, même seulement pour le refus de la naturalisation dans certains cas spéciaux, ainsi que le fait la loi de 1893, on force le gouvernement à dévoiler des faits qu'il a souvent le devoir de tenir secrets dans l'intérêt des particuliers ou de l'État, et à s'incliner devant l'opposition d'un corps qui, par sa nomination même, dépend de lui, dans une question de police où il doit avoir la liberté complète, puisqu'il a la responsabilité exclusive. C'est sans doute ce que l'on avait compris en 1889, quand on supprima la nécessité de l'avis préalable pour le décret de naturalisation. Et quatre ans plus tard on renchérit sur la loi de 1867 abrogée en 1889, en exigeant un avis *conforme* pour le refus de la nationalité opposé à ceux qui sont nés en France ou qui sont issus d'ex-Français, alors que, au point de vue de l'acquisition même de la nationalité, ces individus sont dans la situation d'un étranger ordinaire et sollicitent, comme lui, une véritable faveur. La facilité plus grande

des conditions à remplir pour être naturalisé était une concession très suffisante faite à leur titre d'originaires de la France ou de descendants d'ex-Français.

On pourrait croire cependant que, pour éviter d'empiéter sur un domaine de police et de gouvernement qui ne lui appartient pas, le Conseil d'État aura le bon esprit de ne pas contrecarrer le pouvoir exécutif, et s'en rapportera aux raisons données par ce dernier pour légitimer son refus, comme il se conformait habituellement jadis aux indications fournies quand on devait lui demander son avis pour la naturalisation. Mais il faut remarquer que la situation a bien changé. Appelé à conseiller simplement le pouvoir exécutif, le Conseil d'État n'a, en fait et en conscience, qu'à tenir compte des explications qui lui sont exposées par le ministre, sachant d'ailleurs qu'il n'est pas juge souverain de la question, dont la solution appartient à l'autorité même qui le consulte. Au contraire, d'après la loi 22 juillet 1893, la haute assemblée reçoit les observations de l'intéressé en même temps que celles du pouvoir exécutif; elle a à statuer entre deux réclamations opposées, comme un tribunal véritable, avec cette particularité, inconnue jusqu'à présent dans notre législation, sauf dans certaines juridictions disciplinaires comme le Conseil de la Légion d'honneur, qu'il apprécie une question de dignité et non de droit. Étant donnés le rôle de juge qui lui incombe alors, la procédure de débats contradictoires qui accentue ce rôle, et la responsabilité qu'il assume, puisque de son opinion dépend la solution définitive de la question, il y a tout lieu de croire que le Conseil d'État sera souvent forcé de combattre les propositions du gouvernement. Ce dernier, dira-t-on, ne devra alors proposer le refus de la naturalisation de faveur, dont il est question dans les articles 9 et 10 du Code civil, que pour des motifs graves, susceptibles d'être approuvés par le Conseil d'État, et c'est ce qu'a voulu le législateur de 1893. Mais que de raisons, excellentes au point de vue de la police générale d'un pays, pour refuser la naturalisation, qui ne peuvent être avouées ou précisées suffisamment pour entraîner la conviction d'un corps délibérant, surtout quand ce corps a une mission en quelque sorte judiciaire et, pour cela comme aussi à raison de la procédure qu'il doit suivre, est entraîné à exiger des preuves

formelles, sans se contenter de suspicions et de précautions politiques! L'opposition pourra donc être fréquente entre le gouvernement et le Conseil d'État; elle entraînera les résultats choquants et les inconvénients que nous avons signalés plus haut.

En somme, on le voit, le législateur de 1893 a exagéré les précautions à prendre pour éviter l'arbitraire du gouvernement dans le refus de la nationalité au préjudice de ceux qui, auparavant, pouvaient invoquer le bienfait de la loi. Du moment que l'on transformait ce bénéfice en une naturalisation proprement dite, il fallait se borner à favoriser celle-ci par la facilité plus grande des conditions à remplir, pour tenir compte de la naissance en France des requérants, ou de leur origine française venant de l'ancienne nationalité de leurs parents, sans aller jusqu'à conférer au Conseil d'État, d'ailleurs incompétent en cette matière de police, un contrôle souverain qui bouleverse toutes nos règles de droit public.

Au lieu de restreindre à ce point la faculté pour le gouvernement de refuser la naturalisation, le législateur aurait peut-être pu songer à réfréner des abus en sens inverse et qui aboutissent à la conférer en dehors des cas où la loi permet limitativement de l'accorder. On sait que, depuis la loi du 26 juin 1889 comme auparavant, la naturalisation continue à être fixée par des décrets dans les colonies soumises au régime réglementaire : c'est ainsi que l'acquisition de la nationalité est réglée en Algérie par le sénatus-consulte du 14 juillet 1865 et le décret du 21 avril 1866, en Cochinchine par celui du 25 mai 1881, en Nouvelle-Calédonie par celui du 15 novembre 1882. Or, se laissant entraîner par une apparence venant de ce que, en fait, l'autorité française s'exerce très directement dans les pays relevant de notre protectorat, on a, par deux décrets du 29 juillet 1887, étendu à la Tunisie et à l'Annam les dispositions réglementaires qui permettent une naturalisation facile dans les colonies. Avant que, l'occasion venue, les tribunaux ne déclarent inconstitutionnels ces décrets qui confèrent la nationalité dans des circonstances autres que celles prévues par la loi, puisqu'ils reposent sur une assimilation avec le sol français de territoires qui, en droit, n'appartiennent nullement à la France, il serait bon qu'une loi

intervînt à ce sujet. Ce serait faire œuvre utile que de régulariser des décisions réglementaires, illégales il est vrai, mais parfaitement justifiées en pratique par nos intérêts dans les pays de protectorat et par l'exercice considérable de la souveraineté qui nous y est attribué, plus utile assurément que celle qui a consisté à apporter le trouble dans notre droit public, pour sauvegarder les prétendus droits d'étrangers, plus ou moins suspects, venant demander notre nationalité.

FRANTZ DESPAGNET,
Professeur de Droit international à la Faculté
de Droit de Bordeaux,
Associé de l'Institut de Droit international.

CHRONIQUE POLITIQUE

AVIS

Au moment où nous commençons la publication de la chronique politique, nous tenons à prévenir un malentendu. Comme nous l'annonçons plus haut dans notre programme, cette chronique sera faite pour chaque pays par un écrivain de ce pays. Mais, la Revue n'appartenant à aucun parti, la chronique n'aura pas une ligne politique uniforme. Nous laissons à ce point de vue à nos correspondants la liberté la plus entière, comme nous entendons qu'elle soit pratiquée aussi dans les articles de doctrine. Leurs opinions, leurs appréciations n'engagent qu'eux-mêmes. Nous ne leur demandons, dans la mesure où ces qualités peuvent se rencontrer en pareille matière, que la vérité, l'impartialité et la modération.

FRANCE

Voici close la session extraordinaire de 1893. Députés et sénateurs sont partis en vacances pour trois semaines : c'est le moment de la trève des confiseurs, comme on dit à Paris. Petite par sa durée, qui a dépassé un mois à peine, la session extraordinaire de 1893 n'en aura pas moins une grande importance dans notre histoire parlementaire. Elle a vu, en effet, se produire à la tribune nationale des revendications qu'on n'avait pas entendues depuis 1848, et elle a eu ses journées de Juin dans la bombe de l'anarchiste Vaillant. On a dit souvent que l'histoire ne se recommence pas dans un pays où, cependant, l'histoire se recommence, puisque deux fois en moins d'un siècle nous avons vu Brumaire et Waterloo. L'histoire se recommencerait-elle, et en ce moment très curieux où les théâtres de Paris s'affublent des vieilles défroques napoléonniennes, serions-nous destinés à voir surgir de la bombe de Vaillant quelque nouveau César, comme surgit des journées de Juin le sauveur dont le règne devait aboutir à Sedan, et le rêve à la commune de Paris ?

A coup sûr, les élections législatives du 20 août et du 3 septembre 1893 n'avaient rien eu du caractère des élections de septembre 1889. En 1889, la France du centenaire était sous l'influence de je ne sais quel vertige césarien ; les mécontents de tout ordre avaient pris comme syndic le trop fameux général Boulanger, et il est probable que, sans le retour au scrutin d'arrondissement et sans le service rendu par le Sénat à la cause de nos libres institutions, le pays aurait suivi la fortune du Bonaparte de café-concert. Rien de pareil en 1893. Sans doute, les élections législatives avaient été précédées d'une manière de campagne réformiste dont le Panama fut le prétexte; mais les anciens lieutenants du général Boulanger, MM. Delahaye et Andrieux, qui avaient prétendu être les Odilon-Barrot et les Lamartine de la nouvelle révolution du mépris, avaient fait un faux départ, si bien que les élections du 20 août et du 3 septembre avaient finalement été le plus éclatant triomphe remporté depuis dix-huit ans par la République constitutionnelle et parlementaire.

Qu'avait-on vu, en effet ? Après une période électorale beaucoup plus paisible que les événements des mois précédents ne le laissaient supposer, tous les éléments de désordre que contenait l'ancienne Chambre avaient été éliminés ; le parti boulangiste était décimé et ne comptait même plus pour l'agitation ; le parti radical était frappé à la tête par la défaite du grand destructeur, M. Clémenceau ; les *n'importequistes* de l'extrême droite étaient, eux aussi, décapités par la chute de M. Paul de Cassagnac, et les ralliés de la politique pontificale étaient si mal récompensés de leur conversion à la République, que leur chefs, MM. de Mun, Piou et Étienne Lamy mordaient la poussière comme de vulgaires droitiers. Sans doute, un parti nouveau avait fait une apparition bruyante sur la scène politique : le parti socialiste, formé de divers éléments issus, les uns avec MM. Millerand et Goblet du parti radical, les autres, avec MM. Jourde et Michelin du parti boulangiste, avait conquis cinquante sièges à la nouvelle Chambre. Il prétendait non seulement avoir une politique, mais, ce qui, au fond, est nécessaire à tous les partis qui veulent jouer un rôle, une philosophie politique. M. Jules Guesde élu à Roubaix et M. Jaurès réélu à Carmaux laissaient clairement entendre qu'ils seraient les Sieyès du *quatrième État* et les Rousseau du nouvel *Évangile social*. Mais la fanfare collectiviste n'avait pas empêché tous ceux qui aiment la République pour tout le bien qu'elle a fait et qu'elle fera encore à la France, au nom des principes de 1789, de se réjouir sincèrement. C'était

bien, leur semblait-il, la récompense posthume de ceux qui avaient fondé la troisième République et qui avaient essayé d'en faire un gouvernement, de Thiers, de Gambetta, de Jules Ferry, que ces élections législatives de 1893. Et leur joie avait été sans mélange, lorsqu'ils avaient vu, un mois plus tard, une grande lumière se lever à l'Orient pour la France républicaine, et qu'au milieu des inoubliables fêtes de Toulon et de Paris ils avaient entendu une voix amie dire à la noble blessée de 1870, demeurée en dépit de sa défaite d'un jour la plus haute personne morale du monde: « Courage, car désormais tu n'es plus seule. » Et comme la patrie elle même, ils regardaient l'avenir avec confiance, persuadés que la République qui avait rendu à la France la force et l'espoir, allait enfin, appuyée sur une majorité compacte et fidèle, être un gouvernement capable, par sa stabilité même, de toutes les audaces fécondes.

La session extraordinaire de 1893 s'était donc ouverte le 14 novembre au milieu d'une grande espérance ; et, s'il m'est permis de mêler à ces réflexions d'ordre général une note plus personnelle, je dois dire que la plupart des nouveaux députés qui entraient pour la première fois le 14 novembre dans la salle des séances du Palais-Bourbon, croyaient porter en eux et avec eux quelque chose des nouveaux espoirs du pays, si bien que lorsque, dans son discours d'ouverture, le vénéré doyen d'âge M. Pierre Blanc leur avait parlé de la République désormais incontestée et de la France désormais inviolable, ils l'avaient acclamé avec un enthousiasme juvénile. Ils le croyaient si bien, que je ne sais par quelle tendance secrète ils se cherchaient et se retrouvaient, volontiers, les uns les autres, dans les couloirs du Palais-Bourbon. Et tandis qu'on scrutinait pour la nomination du président, des vice-présidents et des bureaux, ils aimaient à se communiquer leurs pensées intimes. Ils étaient sincèrement et ardemment républicains, et ils n'entendaient rien abandonner du patrimoine républicain aux adversaires d'autrefois, même ralliés à la République. Mais ils ne répudiaient pas seulement toute politique de réaction, ils voulaient encore que la République s'attachât à justifier chaque jour davantage l'attente de la démocratie, et pour tout dire d'un mot, ils étaient aussi résolument progressistes qu'ils étaient fermement républicains. Beaucoup d'entre eux sentaient nettement que ce qui avait surtout nui aux législatures précédentes et les avait empêchées de produire tout leur fruit, c'étaient, plus que tout le reste, les coteries égoïstes et les querelles de portefeuilles ; aussi, étaient-ils bien décidés, pour leur modeste part, à voir toujours, au-dessus

du Palais-Bourbon, la République et la France. Voilà pourquoi ils avaient presque tous la religion du grand patriote dont, il y a juste dix ans, leur jeunesse suivait pieusement le cercueil. Car il n'avait pas été seulement grand par l'esprit, l'homme qui avait appris aux petits-fils des républicains de 1848 que la politique est, comme l'histoire et la physique, une science positive, et dont la fière éloquence, la sagesse passionnée, la force mêlée de séduction et de logique avaient été, pendant treize ans, la meilleure de nos forces patriotiques et sociales ; il avait été peut-être plus grand encore par le cœur, celui qui en servant la démocratie, avait toujours oublié qu'il en était, lui-même, le premier et le plus éminent serviteur.

Le ministère présidé par l'honorable M. Dupuy ne leur paraissait pas convenir tout à fait à la situation nouvelle, puisqu'il avait été constitué surtout pour permettre à l'ancienne Chambre de finir convenablement, qu'il était composé comme elle d'éléments assez dissemblables et peu fait par conséquent pour survivre à la Chambre qui l'avait engendré. On savait gré, toutefois, à M. Dupuy d'avoir, selon son expression, préparé le triomphe républicain du mois d'août et d'avoir présidé dignement aux fêtes franco-russes. Son bon sens et sa franchise étaient justement appréciés par le pays ; on l'avait vu à l'œuvre dans des circonstances difficiles, et il avait, incontestablement, grandi au pouvoir. Sa déclaration n'avait pas peut-être excité l'enthousiasme, mais, quoiqu'un peu longue, elle avait paru suffisamment nette à tous les républicains qui ne veulent pas se payer et payer les autres de mots. Malheureusement, le tournoi oratoire qui allait s'engager à son sujet devait un peu faire perdre de vue le programme de travail très méthodique et consciencieux qu'elle avait présenté à la bonne volonté du Parlement. A peine, en effet, M. Dupuy avait-il terminé la lecture de sa déclaration que M. Jaurès demandait à interpeller le Cabinet pour lui demander s'il entendait exclure les socialistes du parti républicain. Et on allait, pendant trois longues séances, assister à une passionnante discussion, où toute notre organisation sociale devait être passée en revue et dont les principes de la Révolution française devaient former le pivot ; M. Jaurès affirmant, dans le langage d'un merveilleux prédicateur, que déserter le collectivisme, c'était déserter la révolution ; MM. Lockroy et Goblet soutenant que la politique radicale était le lieu où pouvaient se rencontrer et communier l'individualisme et le collectivisme, ces deux frères ennemis ; MM. Barthou et Deschanel démontrant avec une remarquable lucidité que la négation de la

liberté et de la propriété individuelle était la négation des principes de 1789, et que les condamner et les renier c'était condamner et renier la Révolution.

« Lorsque M. Jaurès nous demande, disait M. Barthou, quelle est la doctrine que nous opposons à la sienne, au nom de quels principes nous combattons l'idée socialiste, nous lui répondons comme M. le Président du Conseil : Notre principe, nos doctrines sont dans la Révolution française, à laquelle inconscienment, ou délibérément, vous tournez le dos ; la Révolution française qui a fait disparaître les castes, — et vous voulez rétablir les classes dans notre pays ; — la Révolution française qui a développé la propriété individuelle, — nous désirons l'étendre encore, et vous voulez lui substituer la propriété collective ; — la Révolution française qui à fait l'union de tous les citoyens, — vous voulez les diviser ; — la Révolution française, enfin, dont le principe est la liberté de l'individu dans l'État, alors que vous voulez substituer à l'État actuel une sorte d'oligarchie anonyme de fonctionnaires, c'est-à-dire la plus odieuse et la plus irresponsable des tyrannies. » (*Journal Officiel* du 24 novembre 1893. Chambre des députés, compte rendu in extenso, séance du jeudi 23 novembre, p. 103.) Et prenant plus particulièrement à partie la politique radicale, M. Deschanel disait : « On nous a dit : Ah ! vous ne voulez pas de la politique de l'extrême gauche, vous voulez donc aller à droite ! Ah ! vous ne voulez pas de la politique radicale, c'est donc que vous voulez une politique cléricale ! Ah ! vous dites que la concentration républicaine n'a plus de raison d'être, c'est donc que vous voulez y substituer la conjonction des centres. Autant de mots, autant de sophismes. C'est ainsi que, d'une part, on travestit nos opinions, on dénature nos intentions, on essaye de nous rendre suspects à la démocratie, et que, d'autre part, on fait appel, chez tous les esprits indécis, à ce respect humain, à ce faux point d'honneur qui mène à toutes les faiblesses et à toutes les capitulations : la peur de ne pas paraître assez avancé. » (*Journal Officiel*, Chambre des députés, séance du 23 novembre 1893, p. 109.)

Le président du Conseil avait bien dit, dès le premier jour de l'interpellation, les mêmes choses que MM. Barthou et Deschanel, mais il ne les avait point dites avec le même accent, et dans notre pays nous aimons encore plus peut-être l'éloquence que la liberté. Cette influence particulière de l'éloquence sur des oreilles françaises est surtout sensible au début d'une législature, lorsque beaucoup de nouveaux députés flottent indécis entre la crainte de paraître

avancés et celle de le paraître trop peu. Le ministère Dupuy, dont la composition hétérogène avait excité la verve de tous les orateurs sans exception allait, malgré l'excellence de sa déclaration, porter la peine de son insuffisance oratoire et, par un fait singulier mais fort explicable, il devait en moins d'une heure, le samedi 25 novembre, se désagréger, puis fondre tout d'un coup, avant même d'avoir été renversé. La crise ministérielle devait durer huit jours.

Tandis que les voitures présidentielles étaient en mouvement sur le pavé de Paris, à la recherche de nouveaux ministres, les groupes techniques finissaient de s'organiser. Deux, surtout, ont pris, dès le début, une importance remarquable et recruté de nombreux adhérents : le groupe agricole et le groupe de politique extérieure et coloniale. Le premier, sous la présidence de M. Méline, s'est surtout occupé de la mévente des blés. Liée à une infinité d'autres et surtout à celle du change, la question est complexe. Pour l'instant, après de longues et curieuses discussions, où l'on a entendu l'orateur collectiviste, M. Jaurès, demander sérieusement aux représentants de la meunerie française s'ils ne verraient aucun inconvénient à confier à l'État le monopole de l'achat et de la vente des blés étrangers, il a paru qu'il convenait surtout d'assurer le bon fonctionnement de la taxe de cinq francs de façon à lui faire rendre tout ce qu'elle doit rendre. Le groupe de politique extérieure, sous la présidence de M. Étienne, a fait une revue intéressante de notre empire colonial, s'attachant plus particulièrement à mettre en pleine lumière nos droits à Madagascar et dans le Laos Indo-chinois. La constitution et le succès très grand de ces deux groupes nous semblent d'un excellent augure et montrent que la Chambre nouvelle est pleine de bonne volonté et a conscience de ses devoirs envers le pays. Elle veut, dans notre France où l'agriculture a toujours été l'industrie nationale par excellence, qui compte vingt-cinq millions de ruraux et où la petite propriété, n'en déplaise aux statistiques fantaisistes de M. Jaurès, est demeurée depuis la Révolution la loi agricole, fonder de plus en plus la République sur les larges mains de nos admirables paysans, et elle veut aussi ne rien abandonner des droits de la France, persuadée qu'il n'y a pas seulement là une œuvre d'amour-propre national et d'intérêts commerciaux dans le présent, mais qu'il y aura, un jour, peut-être, dans ces pays nouveaux ouverts à toutes les énergies françaises une intarissable source d'apaisement social.

Cependant, M. Casimir-Perier, nommé président de la Chambre au début de la session, par un vote qui n'était pas seulement

un témoignage public d'estime singulière, qui était aussi une affirmation politique, avait compris qu'il ne pouvait pas plus longtemps refuser l'honneur et les responsabilités du pouvoir. Il avait formé un ministère dont les membres les plus en vue étaient, après lui, M. Burdeau et M. Raynal, le premier aux finances, le second à l'intérieur. Un seul membre du Cabinet, M. Spuller, dont le président de la République avait songé un instant à faire un président du Conseil, appartenait au Sénat, que l'on aurait pu peut-être associer davantage au gouvernement du pays; car le Sénat a fait, Dieu merci, ses preuves républicaines, dont la dernière, lors de l'aventure boulangiste, ne fut pas la moins utile à la France, et les compétences spéciales y sont, pour le moins, aussi remarquables qu'à la Chambre des députés. Quoi qu'il en soit des choix de M. Casimir-Perier, le nouveau Cabinet apportait au Parlement, le 4 décembre, une déclaration dont les idées étaient à peu près celles de la déclaration rédigée, quinze jours plus tôt, par le ministère Dupuy, avec quelque chose de plus sobre et de plus ferme à la fois dans l'expression. Cette déclaration, admirablement lue à la Chambre par M Casimir-Perier, dont la figure un peu militaire, avec un regard très franc et très droit, est éminemment sympathique, rencontrait sur la plupart des bancs le plus chaleureux accueil, et cependant quelques heures plus tard, le nouveau ministère, mal protégé par M. Raynal contre l'appel fait par M. Roche à la sentimentalité de ses collègues à propos de l'amnistie, n'obtenait d'une Chambre qui, au début applaudissait M. Casimir-Perier avec un réel enthousiasme, qu'une majorité de trente voix. Le lendemain, il éprouvait encore un demi-échec, puisque l'ancien président du Conseil, M. Dupuy, devenu candidat ministériel à la présidence de la Chambre, ne l'emportait que de trente-huit voix sur son concurrent, M. Brisson.

Or le samedi 9 décembre, comme la Chambre, achevant la vérification des pouvoirs de ses membres, discutait le cas très curieux d'un jeune professeur de l'Université élu député de Reims, M. Mirman, éclatait la bombe de l'anarchiste Vaillant, qui pour beaucoup d'indécis allait être la grande lueur sur le chemin de Damas. Certes, en présence de l'attentat, la Chambre et son président devaient montrer un courage civique d'une réelle grandeur en continuant, selon un mot désormais historique, la séance commencée. Mais, et ceci valait mieux encore, à la lumière de la bombe anarchiste, tous les républicains honnêtes allaient voir et comprendre que, puisque les barbares se levaient pour déclarer la guerre à la société, il ne convenait pas d'atermoyer davantage et qu'il fallait répudier

énergiquement toutes les solidarités compromettantes pour soutenir un ministère, qui, dès le premier jour, avait déclaré que, dans un régime de libre discussion et de libre suffrage, l'ordre est inséparable de la liberté. Est-ce à dire que la bombe de Vaillant soit une idée socialiste comme le poignard de Louvel fut autrefois une idée libérale ? Le ministre des travaux publics, M. Jonnart, a essayé, quelques jours plus tard, de le démontrer à la tribune. Il y a là, à coup sûr, un chapitre de psychologie qui pourrait tenter la plume d'un Paul Bourget. Il est certain que, malgré les dissidences théoriques qui séparent les disciples de Karl Marx des professionnels de l'anarchie, la prédication collectiviste, par cela même qu'elle est une critique enflammée de l'ordre social contemporain, peut produire dans des cervelles de demi-ignorants les plus tristes effets. L'exemple de Vaillant, qui a commencé à la maison du peuple pour finir à Mazas, en est la preuve vivante et irréfutable. Son attentat, venu après celui de Barcelone, après le meeting anarchiste du 12 novembre à Trafalgar square et le congrès international anarchiste de Chicago, a excité dans le monde entier une réprobation unanime, dont le plus éloquent interprète a été peut-être l'éminent président du Sénat, M. Challemel-Lacour. La France, l'Europe et l'univers civilisé ont compris qu'il importait de protéger, au plus tôt, la civilisation et le droit. Aucun gouvernement n'en a eu un sentiment plus net que le nôtre et trois jours après « *l'incident Vaillant* », pour parler le langage au moins curieux d'un ancien président du Conseil, M. Goblet, M. Casimir-Perier déposait à la Chambre et au Sénat trois projets de loi destinés, le premier, à réprimer l'excitation au meurtre par la voie de la presse, le second, à atteindre les associations d'anarchistes, le troisième, à accroître de 800,000 francs le bulget de la police. Les socialistes, aidés de quelques radicaux, ont essayé, vainement, d'empêcher le vote immédiat de ces trois projets, disant que le gouvernement républicain faisait appel à la peur, pour faire revivre la loi de sûreté générale et pour porter atteinte à la liberté des citoyens. Mais les républicains les plus éprouvés à la Chambre et au Sénat avaient le sentiment très net que l'heure n'était plus aux arguties juridiques et qu'il importait avant tout de défendre la société contre ceux qui, par définition même, se mettent hors la société. Et une immense majorité devait, cette fois, montrer à M. Casimir-Perier qu'il était d'accord avec la conscience nationale et que son ministère avait la confiance du Parlement et du pays.

Ainsi donc une majorité de gouvernement naissait dans une Chambre qui, pleine de bonnes intentions, n'avait pas, au début,

une éducation politique suffisante et ne se connaissait pas bien elle-même. Ce que M. Raynal n'avait pas su faire à propos de l'amnistie, ô suprême ironie des choses ! était fait par une bombe anarchiste. Et l'interpellation de M. Basly sur les grèves du Pas-de-Calais allait montrer que cette majorité était fidèle et qu'elle n'entendait plus se laisser détourner de son chemin par les sophismes des agitateurs de profession. Le programme du ministère Casimir-Perier sera, nous l'espérons, pour cette majorité, un centre fécond de ralliement. Ce programme, en effet, est en ce moment le programme même du pays. S'il répudie les chimères collectivistes, il n'abandonne rien aux ralliés de ces lois scolaire et militaire qui, en dépit de la métaphysique de M. Jaurès, sont la raison d'être de la République. Il a surtout, ce programme, qui fait le plus grand honneur au petit-fils du grand Casimir-Perier, un sens très vif des nécessités contemporaines, et, en le relisant, on y voit presque à chaque ligne que le ministère du 3 décembre 1893 a la conviction très ferme et très raisonnée que la démocratie française ne peut pas s'endormir dans je ne sais quelle béatitude satisfaite, et qu'il ne convient pas seulement de lui assurer l'ordre et la sécurité, mais qu'il faut, en outre, réaliser pour elle toute une série d'améliorations pratiques et positives dont une organisation aussi prompte que possible des assurances et du crédit agricoles, des caisses de retraite pour les travailleurs de toutes les catégories et une répartition aussi équitable que possible des charges fiscales, seront les points principaux.

Le ministère Casimir-Perier dont l'existence semblait si précaire, au début, a donc depuis le 9 décembre le vent en poupe. Pour peu qu'il ait l'esprit large, ce qui n'exclut pas le moins du monde la résolution ni l'énergie, la tâche lui sera aisée désormais. Car les socialistes eux mêmes travailleront pour lui. M. Jonnart les conviait très habilement, à la fin de son éloquent discours, à mettre leurs conceptions en projets de loi, et il ajoutait que le gouvernement n'aurait aucune répugnance à discuter la nationalisation des chemins de fer, des mines et de la Banque de France, pour peu que le parti socialiste voulût s'y prêter. On ne saurait mieux dire et mieux agir.

Il sera, en effet, très utile au gouvernement d'encourager la fécondité législative du parti qui prétend avoir le monopole de l'amour des classes laborieuses. Rien ne montrera mieux à notre pays dont le nom même est synonyme de franchise et l'esprit synonyme de clarté, la médiocrité de nos terribles réformateurs. On peut en juger par deux projets de loi, qui, à quelques jours d'intervalle,

ont été déposés par ces messieurs : le premier, signé de MM. Vaillant, Thivrier, Chauvin et Jules Guesde, relatif à la suppression de l'armée permanente et à sa transformation en milices nationales « sédentaires » ; le second, ayant M. Goblet pour auteur responsable et relatif au régime des mines. Le premier ne part pas, au fond, de très mauvais cœurs, puisqu'il a été inspiré aux signataires par le sentiment du poids très lourd que les charges militaires font peser depuis vingt-trois ans sur notre pays, mais quelle ignorance des réalités ! MM. Vaillant, Chauvin, Thivrier, J. Guesde, ne connaissant pas sans doute les frontières et persuadés « que la République par son rayonnemenent triomphera des coalitions et des monarchies », proposent à la France de constituer immédiatement son armée, en attendant sans doute sa marine, sur le modèle des milices nationales de la Suisse, et citent à l'appui le *Mémorial de Saint-Hélène*, apparemment afin de mieux travailler pour le roi de Prusse. Le second, qui part, peut-être, d'un cœur moins candide, demande dans son article premier « que l'État puisse reprendre possession de la mine dans le cas de grève, lorsque la cessation de travail se sera prolongée pendant plus de deux mois, sans qu'une proposition d'arbitrage ait été acceptée, ou ait pu aboutir ». Ainsi, des ouvriers se mettront en grève, s'entêteront sous la pression d'un syndicat de politiciens dans des réclamations injustes, refuseront tout arbitrage, et il suffira que leur résistance dure deux mois, pour que l'État dépouille le concessionnaire d'une concession dont il a rempli régulièrement toutes les conditions.

Il est sûr que, si le gouvernement se trouve toujours en présence de propositions pareilles, il n'aura pas grand'peine à en montrer l'inanité et à réaliser les siennes. L'essentiel sera pour lui de nous faire de bonnes finances. Car nous ne devons pas nous dissimuler que toutes les améliorations sociales qu'li nous promet coûteront forcément très cher et que, dans un pays où chaque citoyen doit mille francs, environ, pour le compte de l'État et paye annuellement près de 90 francs d'impôts, les bonnes finances sont la condition primordiale de la bonne politique. D'excellentes choses ont été dites à ce sujet au Sénat et à la Chambre à propos des crédits supplémentaires demandés en fin de session par le gouvernement et qui ne s'élevaient pas à moins de 80 millions, dont il faut déduire, il est vrai, 45 millions d'annulations à prévoir sur d'autres chapitres. L'unanimité a été complète, et l'on peut dire que rapporteurs et ministre des finances se sont rencontrés en mêmes pensées. M. Camille Pelletan a présenté là-dessus des observations bien fines et judicieuses, et il a joliment dit son fait à

cette bureaucratie que l'Europe ne nous envie pas. Sans doute M. Burdeau a démontré péremptoirement que les crédits supplémentaires étaient cette année d'une modération relative ; mais il n'a pas caché qu'il fallait « exiger de l'administration un strict esprit d'économie et que jamais on n'aurait fait une économie tant qu'on n'y aurait pas joint une véritable réforme administrative », et il a ajouté « qu'il était nécessaire de faire plus encore, de pouvoir avouer l'amortissement, de le faire, enfin, à visage découvert, et d'avoir enfin pour auxiliaire une Chambre qui se dise : Rien n'est plus capable de relever le crédit d'un pays, d'accroître son énergie, ses forces, sa confiance en l'avenir que de voir jouer dans son budget un amortissement qui rende l'équilibre à ses finances et en prépare la prospérité. » (*Journal officiel*, Chambre des députés, séance du 18 décembre 1893, p. 343.)

Espérons que, guidée par le gouvernement dont ce doit être l'œuvre, la majorité gouvernementale qui existe aujourd'hui dans le Parlement s'inspirera des sages conseils de M. Burdeau. Ce sera pour elle le plus sûr moyen de réaliser les réformes que la nation attend. Dans notre pays, où depuis longtemps l'État a pris une si grande place et où de par nos origines et notre histoire il convient, croyons-nous, qu'il la garde jalousement, il importe que la situation financière soit aussi nette que possible pour que l'État puisse mieux remplir toute sa fonction et, dirions-nous volontiers, tout son devoir et tout son droit. En y mettant tous ses soins, la législature nouvelle pourra bien mériter de la démocratie, et, par les réformes qu'une bonne politique financière lui permettra d'accomplir dans l'ordre administratif et dans l'ordre social, empêcher que ce pays, qui volontiers se donne un maître quand il est inquiet tout ensemble pour la sécurité publique et pour la réalisation de ses espérances démocratiques, ne renonce encore une fois à la liberté !

ÉTIENNE DEJEAN,
Agrégé d'histoire, député des Landes.

Paris, le 1er janvier 1894.

ANGLETERRE

Dans les années ordinaires, en Angleterre, le chroniqueur ne trouve rien à glaner dans les faits politiques au mois de janvier. C'est le moment de calme qui précède l'époque quelquefois orageuse de l'ouverture des Chambres dans les premiers jours de février.

Aussi, peut-on dire que l'année 1894 a commencé d'une façon tout à fait anormale, car elle a vu, chose absolument mémorable, la Chambre des communes en pleine session.

Sans doute, de temps en temps, pour des raisons d'urgence, le Parlement a été convoqué pour commencer la session, à la fin de l'année. Mais c'est un fait sans précédent, depuis l'époque bien éloignée du « Long Parliament », que de voir siéger les Chambres sans prorogation depuis le commencement d'une année jusqu'aux premiers mois de l'année suivante. Inutile de dire que ce sont les débats aussi fastidieux que prolixes sur le « home rule bill » qui, en prenant tout le temps d'une session déjà anormalement prolongée au mois de septembre, ont décidé les ministres à reprendre le travail parlementaire après des vacances dérisoires de quelques semaines.

Sauf les courts débats dans la Chambre des Lords sur le projet de loi relatif à la responsabilité des patrons, le Parlement anglais n'a pas fait autre chose, depuis la fin de novembre, que discuter les dispositions du « local government bill », projet de loi dont la première partie vise l'établissement de municipalités électives, ou plutôt de conseils de paroisse, dans les régions rurales de l'Angleterre et du pays de Galles. Il ne faut pas oublier qu'en Angleterre il n'y a pas de système administratif semblable à celui qui existe en France. L'organisation locale y est d'une complexité extraordinaire, car elle est le fruit du développement graduel des siècles et le résultat d'une série d'évolutions peu scientifiques. Le « county », division territoriale qui date des Saxons, n'a rien de commun avec le département français. Loin d'être une division territoriale géométriquement indépendante des divisions territoriales voisines, il n'y a pas un seul « county », en Angleterre, dont les paroisses ou les bourgs ne se répandent pas sur le territoire des « countys » limitrophes. Quant à l'administration intérieure des « countys », elle a été jusqu'à ces derniers temps aussi chaotique qu'incommode.

Pendant vingt-cinq ans, on a élaboré divers projets de loi pour l'amélioration de cette organisation locale. Enfin le cabinet Salisbury trouva l'occasion de proposer et de faire adopter une loi établissant les « county councils », assemblées électives qui, jusqu'à un certain point, ressemblent aux conseils généraux des départements en France. Ce « local government act » du ministère conservateur était une mesure tout à fait révolutionnaire. Jusque-là les affaires des comtés avaient été administrées, les taxes y avaient été imposées par les juges de paix du comté (county judges of the peace), magistrats non rétribués, nommés par les lords lieutenants

et recrutés dans les rangs des propriétaires fonciers et des grands industriels. De temps immémorial, ces administrateurs irresponsables ont très bien rempli leurs fonctions. Mais le parti conservateur de notre temps a, tant bien que mal, adopté le principe, qui était autrefois l'apanage exclusif des libéraux, qu'il ne doit pas y avoir d'impositions de taxe sans représentation élective. Et c'est pourquoi un ministère tory n'a pas craint de proposer une loi dont le résultat a été de révolutionner en Angleterre le régime administratif dans les régions agricoles. Il y a, dans cette évolution du parti conservateur dans les voies libérales, une indication fort intéressante sur le système du gouvernement de parti dans notre pays. Ce ne sont plus les questions de principe qui séparent les deux partis en faisant tomber les ministères, ce sont bien plutôt des questions d'opportunisme. Les conservateurs anglais ne sont plus des réactionnaires intransigeants. Ils ont largement profité des enseignements de leur chef incomparable, Disraéli, l'opportuniste le plus habile de son siècle, qui leur a montré le chemin au pouvoir après quarante ans d'égarement dans le désert.

Aussi les conservateurs ont-ils accepté le principe du projet de loi introduit l'année dernière par le Cabinet Gladstone. Car le bill des conseils de paroisse n'était que la conséquence, le corollaire des modifications apportées au gouvernement local par la loi qui créait les conseils de comté électifs, loi qu'avait proposée et fait voter le ministère Salisbury.

Et c'est à l'unanimité que la Chambre des communes est arrivée à la seconde lecture. Mais la discussion « en comité » du projet de loi, article par article et, en quelque sorte, ligne par ligne, a absorbé tout le mois de décembre et la première quinzaine de janvier. C'est que, tout en acceptant le principe de la réforme, les conservateurs ont critiqué le bill dans les plus petits détails, et, pour ainsi dire, mot par mot. Aussi la discussion a-t-elle duré jusqu'à la rentrée qui a suivi les courtes vacances de Noël, et, au bout de quarante jours de travail ininterrompu, la Chambre n'en était encore qu'au treizième article. Elle n'avait encore discuté qu'un peu moins de la sixième partie de ce code municipal !

Le gouvernement ne veut voir dans ces lenteurs apportées par les tories à la discussion que de l'obstruction et il la reproche vivement à l'opposition conservatrice. Mais celle-ci réplique que cette lenteur est légitime, car la critique la plus détaillée est absolument essentielle à la discussion d'un projet de loi aussi fondamental que complexe. Sans prendre parti, sans dire qui a tort et

qui a raison des tories et des gladstoniens, il faut bien avouer que le projet est d'une complication qui s'est rarement présentée. Et, comme l'a dit Sir Charles Dilke, membre indépendant du parti libéral, il n'est pas bon, dans un cas pareil, de recourir ainsi à la guillotine en prononçant la clôture et en mettant aux voix les articles sans discussion.

Il est d'ailleurs un reproche qu'on a souvent formulé contre le projet. Ceux qui veulent faire de la législation scientifique prétendent que dans cette réforme on a mis la charrue avant les bœufs. Il est contraire à tous les principes, disent-ils, que l'on ait commencé cette vaste réorganisation de l'administration locale en constituant d'abord les conseils de comté. C'est comme si on voulait construire les étages supérieurs d'une maison avant d'avoir bâti le rez-de-chaussée. Mais il est tout à fait inutile de regretter maintenant les erreurs qu'on a pu commettre dans l'ordre des réformes. Il ne reste qu'à apprécier celle dont les débats ne sont pas encore terminés.

Le « local government bill », désigné couramment sous le nom de « parish councils bill » ou « bill des conseils de paroisse », bien qu'il ne soit que la première et peut-être la moins importante partie du projet qui regarde les conseils de paroisse, tend à réorganiser le gouvernement local dans les campagnes, en Angleterre et dans le pays de Galles. Mais ici, nous avons à signaler un grave défaut dans la conception même de cette mesure. Les bourgs, comme on sait, jouissent d'une organisation spéciale et on a décidé de les laisser en dehors du projet actuel sauf sur certains points. Le « local government bill » est surtout un projet de loi sur la réorganisation des paroisses rurales. Malheureusement, dans le chaos de l'administration locale en Angleterre, les mots « urban » et « rural » n'ont que des significations techniques. Il y a des paroisses urbaines qui ne contiennent qu'un habitant par hectare. Il y a en revanche des paroisses restées rurales selon la loi et qui forment une portion de villes industrielles avec une population très dense. Voilà une des beautés de la constitution anglaise qui n'est pas facile à saisir pour des étrangers.

Les « urban districts », c'est dans la deuxième section du bill qu'on s'en occupe, section qui regarde l'établissement des « district councils ». Les « district councils » doivent prendre place entre les « councils de paroisse » et les « councils de comté ». Mais il ne faudrait pas néanmoins les comparer aux conseils d'arrondissement en France. Ils n'ont avec eux rien de commum.

Il est certain que ce projet, avec sa confusion entre les paroisses

rurales et les paroisses urbaines n'est, dans sa conception, ni logique ni symétrique. Grand admirateur de la simplicité du système communal français, j'aurais voulu voir constituer, dans chaque paroisse en Angleterre et dans le pays de Galles, un conseil municipal revêtu de fonctions semblables à celles des conseils municipaux des villes, en ayant égard, bien entendu, aux besoins propres à la vie rurale. Mais pour cela il aurait fallu détruire un préjugé enraciné dans l'esprit anglais.

En Angleterre, on ne peut se faire l'idée d'un maire rural. De temps immémorial, la fonction de maire en Grande-Bretagne a été entièrement liée avec la vie urbaine. Sans doute, il y a des villes anciennes qui, tout en conservant leurs institutions municipales pendant des siècles, se sont réduites aux proportions de villages. Néanmoins le maire, selon les idées anglaises, est toujours la personnification de la vie urbaine. On ne peut pas s'imaginer un maire qui ne soit pas négociant, commerçant, industriel. Un maire paysan, s'occupant de la culture de ses terres, c'est un être extraordinaire et aussi paradoxal qu'un « amiral suisse » ! Et dès lors les nouveaux conseils de paroisse, tout en étant investis d'un assez grand nombre de fonctions municipales, sont dépourvus cependant de tout le panache qui appartient aux conseils municipaux des bourgs. Le président de ces conseils, malgré son rang temporaire de magistrat, n'a aucun autre titre honorifique que celui de « chairman ».

Avant de s'étonner de ce manque de symétrie dans l'exécution de cette réforme considérable, il faut se souvenir que, nous autres Anglais, nous professons le plus parfait dédain pour la législation scientifique. Chez nous, toutes les réformes, même les plus grandes du siècle, n'ont été que des rapiéçages, des raccommodages de la Constitution anglaise. Le gouvernement parlementaire est sans doute l'institution la plus admirable du monde ; mais il faut bien reconnaître qu'il n'est guère propice à la législation scientifique. Pour la reconstruction de la France après la Révolution, il fallait la main autoritaire d'un chef absolu. Le résultat a été une machine admirable au point de vue de la symétrie, mais malheureusement alourdie par une centralisation excessive. En Angleterre, il y a une tendance croissante à la centralisation mais sans la symétrie. Sans doute, la centralisation, en Angleterre, est fort légère en comparaison de la machine napoléonienne. Cependant avec chaque réforme administrative le gouvernement s'arroge une surveillance toujours plus étroite des interêts locaux. Et cette intervention de l'État, cette intervention du pouvoir central va de pair avec la démocratisation des institutions.

C'est le « local government board » qui s'occupe des nouveaux conseils. Il faut donc ajouter un mot pour expliquer ce qu'est ce ministère important. En Angleterre, tous les grands départements de l'État qui regardent les affaires du pays sont organisés d'une manière absolument chaotique. Il n'y en a pas un, par exemple, qui corresponde au ministère de l'intérieur français. Le « home secretary » ne remplit les fonctions ni du ministre de l'intérieur ni du ministre de la justice. Il partage ces dernières avec le « lord chancellor », et les premières avec le président du « local government board ». Ce dernier ministère, créé au début pour l'administration de la loi des pauvres sous le nom de « poor law board », a vu ses fonctions se multiplier à tel point que le gouvernement local du pays est tombé presque entièrement sous sa surveillance. Seules les questions de police dépendent encore du « home office ». C'est le président du « local government board » qui s'était chargé du projet de loi sur l'établissement des conseils de comté sous le ministère Salisbury, et c'est son successeur sous le ministère Gladstone qui a introduit le projet que nous sommes en train d'examiner. Comme les « district councils », créés par cette loi, s'emparent en partie de l'administration du « poor law », le « local government board » leur imposera la surveillance qu'il a exercée jusqu'ici sur les bureaux des gardiens des pauvres. Et, comme le même ministère s'occupe de toutes les questions qui regardent l'hygiène publique, les conseils de paroisse, remplissant les fonctions d'autorité locale sanitaire, doivent tomber sous sa juridiction. De plus, il y a d'autres questions que les nouveaux conseils auront à régler et auxquelles le pouvoir central demande à être mêlé, notamment les questions d' « allotments » dont nous allons parler. Aussi, est-il facile de prévoir que, peu à peu, la centralisation deviendra en Angleterre une réalité très tangible.

Au fond, il y a dans les réformes administratives en Angleterre un triple caractère : elles renferment des tendances non seulement centralisatrices, mais démocratiques et unitaires.

Je viens de parler de tendances unitaires. En voici la preuve. La paroisse en Angleterre a été constituée à l'origine pour l'administration du culte. Elle a pour organe la « vestry », assemblée générale des contribuables de chaque paroisse, sous la présidence du recteur. Nous avons déjà parlé des « bureaux des gardiens » établis dans les paroisses groupées en « Unions » pour le service de l'assistance publique. Puis sont venus d'autres bureaux (boards) pour les routes et pour l'hygiène publique. C'est dans cet ensemble chaotique que le « local government bill » tente d'intro-

duire le principe de l'unification, accompagné d'un suffrage plus démocratique.

Tous ces bureaux ou commissions dont nous avons parlé sont élus au suffrage restreint et dans certains cas plural. Toutes les attributions partagées jusqu'ici entre les « vestries » et les différentes commissions seront transférées aux conseils de paroisse. Le nombre des membres de chaque conseil sera fixé par le conseil de comté. Il sera propriétaire de toutes les propriétés communales et de nouveaux pouvoirs lui sont confiés pour l'acquisition des terres et des eaux destinées à un usage public. On lui a même attribué le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique, sous réserve d'une autorisation du « local government board ». Le droit d'expropriation, c'est dans le but d'établir les « allottments » dont nous avons parlé tout à l'heure, qu'il lui a été conféré. Pendant des années, les réformateurs agraires en Angleterre n'ont pas cessé de parler avec admiration de la situation idéale du paysan français, cultivant le lopin de terre dont il est propriétaire. On se souvient encore du tapage qu'ont fait certains politiciens aux élections d'il y a neuf ans avec le mot d'ordre : « Three acres and a cow », « Un hectare de pâturage et une vache pour chaque paysan. »

Il paraît que le mot d'ordre ne serait plus le même aujourd'hui. Cet enthousiasme a quelque peu baissé, et un nouvel article ajouté au projet de loi sur la demande du ministre change complètement le système qu'on portait aux nues récemment. Cet article permet aux conseils de louer et non plus d'acheter des terres aux propriétaires, et les conseils les sous-loueraient aux ouvriers ruraux. Les conseils pourraient s'adresser au « local government board » pour qu'il les autorise à rendre obligatoire le louage des terres pendant une période de quatorze ans.

Le résultat peut-être le plus significatif des débats auxquels cette dernière réforme a donné lieu au sein du Parlement anglais, c'est que les deux partis ont oublié leurs divergences en reconnaissant aux femmes le droit d'être éligibles aux conseils de paroisse : mesure révolutionnaire qui, proposée par les libéraux, a été acclamée par la majorité des conservateurs. Malgré l'enthousiasme simulé par les membres des deux partis pour cette réforme, il est probable que, dans leur for intérieur, les neuf dixièmes de ceux qui ont voté la réforme la détestent cordialement. Malheureusement les femmes, pendant ces dernières années, ont joué un rôle tout à fait prépondérant dans les élections en Angleterre. Elles font des conférences, sollicitent des votes, enjôlent les électeurs. Et le pauvre candidat, libéral ou conservateur, qui voudrait se passer aujourd'hui de

l'aide des organisations féministes (le speaker des communes les a qualifiées de « cohortes d'amazones ») se trouverait dans la même situation qu'un candidat clérical ou radical en France qui repousserait l'appui du clergé ou des francs-maçons. Ce n'est pas d'hier d'ailleurs que les femmes ont commencé à assiéger l'électorat et l'éligibilité en Angleterre. Depuis longtemps, les filles majeures n'habitant pas avec leurs parents, ainsi que les veuves, ont certains droits électoraux en matière municipale. Les « school boards » ont été ouverts aux femmes depuis leur fondation. Les « school boards » sont des conseils d'instruction primaire. Mais c'est aller beaucoup plus loin que de conférer aux femmes le droit d'être éligibles aux conseils administratifs. Il y a trois ans à peine que la Haute Cour a annulé les élections de quelques femmes au Conseil de comté de Londres. Et, aujourd'hui, le Parlement donne tort aux tribunaux en ouvrant aux femmes des fonctions publiques qui doivent inévitablement les conduire tôt ou tard sur les bancs du Parlement.

Partisan convaincu de l'affranchissement des femmes dans l'ordre privé, surtout dans leurs rapports d'intérêt et de propriété avec leur mari, j'envisage avec la plus grande méfiance une pareille résolution dans l'ordre politique. Et, malgré l'orgueil patriotique que m'inspirent les institutions anglaises quand je les vois adoptées par les autres peuples, il me semble, qu'à cet égard, la France se maintient à un niveau de civilisation infiniment supérieur à celui des pays où le mouvement féministe s'est emparé de la vie politique. Peut-être bien la France se souvient-elle du rôle qu'ont joué les femmes politiques en 1792 et en 1871.

Londres, 1er janvier 1894.

J. E. C. Bodley,

Ancien chef de cabinet « local government board », secrétaire de la commission royale des habitations ouvrières.

AUTRICHE-HONGRIE

Le 10 octobre 1893, une bombe éclata aussi au Parlement autrichien, d'ordinaire si paisible. Il est vrai de dire que c'était une bombe amie du gouvernement. Elle fut en effet lancée du banc du gouvernement sur les députés, qui ne s'y attendaient guère, sous la forme d'un projet de loi assez libéral concernant les élections. Depuis lors, les relations politiques extérieures de l'Autriche ont

changé d'une façon notable ; depuis lors, nous pouvons nous féliciter aussi d'avoir un nouveau ministère et un nouveau groupement des partis. Mais d'une réelle amélioration des rapports sociaux et nationaux il ne saurait bien entendu être question.

Ce projet de réforme électorale, élaboré par le président du conseil démissionnaire comte Taaffe, et qui fournit l'occasion de sa chute et de celle de deux de ses collègues, nous allions dire ses complices, avait pour but de réaliser une extension modeste du droit de suffrage en faveur des classes laborieuses. Le droit de vote est, comme on sait, réglé présentement en Autriche d'après le système du cens ; il consiste dans ce qu'on est convenu d'appeler « la représentation des intérêts », ce qui signifie que sont représentés les intérêts des grands propriétaires fonciers, de la haute banque et de l'industrie, des classes moyennes de la bourgeoisie et de la campagne (ceux qui paient aux moins 5 florins d'impôts directs), tandis que les intérêts des ouvriers de l'industrie, des campagnes et des mines ne sont pas représentés du tout.

La Novelle Taaffe-Dr Steinbach proposait d'accorder le droit de suffrage en principe à tous les citoyens autrichiens, mâles et majeurs ; elle ne comportait que très peu d'exceptions et de restrictions : c'est ainsi qu'elle exigeait, par exemple, qu'on sût lire et écrire.

La réalisation de ces idées aurait amené de très graves changements dans la composition des trois grands partis qui siègent dans le Parlement autrichien : le parti libéral allemand, le « club Hohenwarth » conservateur, et les « Polonais » auraient essuyé de grandes pertes. Une place aurait été faite aux éléments radicaux, aux socialistes démocrates (qui jusqu'à présent ne sont pas représentés dans le Parlement), aux réformateurs socialistes, aux socialistes chrétiens, aux antisémites, etc. C'est ce que calculèrent très bien les mathématiciens expérimentés des journaux des grands partis, et ils en firent part à leur public ; ainsi les libéraux allemands auraient perdu de 30 à 40 sièges, les conservateurs auraient été remplacés par les réformateurs socialistes et les Polonais auraient été décimés par les Ruthènes, maintenant quelque peu frappés d'interdiction. Taaffe-Steinbach avaient décidément encouru la disgrâce de Plener-Hohenwarth-Jaworski, ils n'avaient même pas entamé au préalable des pourparlers confidentiels avec ces trois délégués des clubs : ils étaient mûrs pour disparaître !

Quels sont les motifs qui ont décidé le comte Taaffe à proposer cette réforme électorale, qu'il devait supposer avec ses collègues devoir déterminer sa chute ? Sur ce point les avis sont très par-

tagés, et ils ne sont pas encore suffisamment éclaircis, pour qu'il soit possible d'écrire une histoire « pragmatique » de cette récente phase de la vie politique autrichienne. Il se peut que le ministère précédent, qui était résolument conservateur par la majorité de ses membres, partageât la manière de voir du célèbre professeur de droit et économiste socialiste de l'Université de Vienne, le professeur Antoine Menger (frère de Charles Menger), qui croit que c'est vraiment faire acte de conservateur, que de laisser paisiblement se développer les choses, plutôt que de se cramponner à un vieux principe suranné, et qu'il voulût dès lors réaliser cette idée dans son projet de réforme électorale ; il se peut qu'il voulût assurer une représentation convenable à la classe des ouvriers autrichiens, sans qu'il fût nécessaire de livrer des combats sanglants comme naguère en Belgique, ou sans vouloir attendre une occasion aussi exceptionnelle que celle qui se présenta en 1871 en Allemagne. Quoi qu'il en soit, sans doute le cabinet Taaffe est parti ; mais le nouveau cabinet Windischgrätz devra tôt ou tard prendre position sur la question du droit électoral et par là apporter la preuve de sa stabilité !

Nous avons jusqu'à présent considéré au point de vue objectif les événements qui se sont déroulés depuis le 10 octobre jusqu'au 11 novembre de l'année passée, jour où paraissait la nomination du nouveau ministère dans l'*Amtsblatt*. Nous devons maintenant, en spectateurs loyaux, reconnaître qu'il y a eu, entre les trois grands partis, ou pour mieux dire, entre leurs chefs, beaucoup de marchandages et d'intrigues ; que chacun de ces partis, bien qu'ayant agi parfaitement d'accord avec les autres pour faire tomber le précédent ministère, ne voulait leur rien céder et eût volontiers dressé à lui seul la liste des ministres. Cela a duré plus d'un mois. Enfin le prince Windischgrätz (le petit fils du duc Windischgrätz, le vainqueur bien connu et quelque peu inexorable de la Révolution de Vienne en 1848) est parvenu à soumettre à l'empereur un ministère composé de membres des trois grands partis, d'où son nom de « ministère de la coalition ». Chacun des trois partis avait naturellement cherché avec le plus grand zèle à faire représenter ses propres intérêts. Les Polonais s'assurèrent avec un soin jaloux « l'autonomie » de leur Galicie, les conservateurs, leur influence dirigeante en matière de grande propriété froncière, dans les questions agraires, et par là, indirectement, la prééminence du principe conservateur lui-même ; quant aux libéraux, ils avaient à sauvegarder les prétentions des Allemands d'Autriche vis-à-vis des Slaves, ainsi que les garanties qui leur avaient été offertes pour

ne pas laisser reculer la « cause du progrès », la « cause du libéralisme ». Et c'est ainsi que nous avons vu les ministères du commerce et des finances échoir à deux libéraux allemands (comte Wurmbrand et Dr von Plener), celui de l'instruction publique à un Polonais, celui de l'intérieur à un neutre. Quant à l'agriculture et à la justice, ces ministères gardèrent leurs précédents titulaires, les conservateurs Falkenhayn et Schönborn. Pour ce qui ressortit de la défense du territoire (on sait que tout ce qui touche à la guerre est commun entre l'Autriche et la Hongrie), la neutralité la plus complète y fut maintenue, comme cela a toujours lieu pour les questions militaires en Autriche.

Le monde dans lequel on gouverne était ainsi de nouveau partagé, et durent rentrer chez eux les mains vides, seulement les partis socialistes, les Nationaux extrêmes, Tchèques, Slovènes et Allemands.

La Chambre des députés, qui avait été ajournée au 30 octobre lorsqu'on avait vu l'impossibilité de faire réussir la réforme électorale, pouvait saluer à nouveau un ministère le 23 novembre. Le prince Windischgrätz entra à la tête de ses collègues du ministère dans la « Chambre Haute », pour s'y présenter avec le reste du Cabinet.

Dans son discours programme, qui était riche en généralités et excessivement pauvre en réalités, comme tous les discours programmes, il indiqua expressément que le nouveau ministère avait été constitué par l'action politique commune des trois grands partis, en ajoutant que c'est à eux qu'il s'adressait en première ligne en les priant de lui accorder sa confiance et de bons procédés parlementaires.

Quant à la réforme électorale, le nouveau « Premier » laissait entrevoir le maintien de la « représentation des intérêts » telle qu'elle existait auparavant, et une notable extension du droit électoral, particulièrement en ce qui concernait les ouvriers. Le tout était lié à l'augmentation du nombre des mandats. En attendant qu'on pût arriver à la mise en état de cette réforme électorale, le Cabinet priait la Chambre de consacrer son temps avant tout aux questions économiques et financières. Le prince Windischgrätz poursuivait en indiquant la question monétaire, la réforme des impôts directs, l'achèvement des lois politico-sociales (assurances ouvrières, etc.), la réforme de la procédure civile, et beaucoup d'autres choses encore. Comme conclusions, Son Altesse avança les « généralités » suivantes : « Franchise et vérité dans la vie publique, pleine reconnaissance des institutions parlementaires,

une administration forte et moderne, et une résistance énergique à l'égard de tous les éléments du trouble de la paix publique et du bien général. »

Voilà ce que fut l'exposition pleine de promesses du nouveau drame politique. Mais pour la prise de possession des rôles, il s'était livré auparavant un combat féroce derrière les coulisses, dans les couloirs et les antichambres des ministères... C'était bien là une exposition dans le véritable sens du mot, laissant l'auditeur plein d'une attention soutenue, dans un état d'incertitude à peu près complète sur la tendance de la pièce, car elle écartait avec circonspection la discussion désagréable des détails peu importants. Et cependant, dans un moment aussi solennel que les débuts d'une nouvelle société d'acteurs sur le grand théâtre politique, c'est un « point de vue de principe » merveilleusement disposé pour faire perdre le temps, pour assourdir les oreilles toutes grandes ouvertes, pour faire battre les cœurs jusqu'à la névrose... .

Il est de fait que tout nouveau ministère, même celui qui, arrivé à la fin de sa carrière, est trouvé le plus mauuais, annonce dès ses débuts la volonté sérieuse de ne se préoccuper avec le peuple que du mieux. Pourquoi dès lors le nouveau Cabinet autrichien n'aurait-il pas proclamé *urbi et orbi* cette louable intention?

Seulement, chaque nouveau ministère est le successeur universel de celui qui l'a précédé, et on se demande maintenant ce que vaut la succession du régime du comte Taaffe. Est-elle criblée de dettes? Peut-on appeler le prince Windischgrätz un heureux héritier?

Ainsi le cabinet Windischgrätz se trouvait d'abord dans la nécessité d'apporter tôt ou tard un nouveau projet de loi électorale qui devra être rédigé de telle sorte qu'il maintiendra ce qui existe et donnera en même temps satisfaction aux exigences modernes. Mais en attendant, le cabinet Windischgrätz entreprit de déposer toute une série de projets de loi importants : ainsi l'extension de l'assurance des ouvriers en cas d'accident, les Novelles de réforme agraire (loi sur l'indigénat, associations d'économie rurale), les résultats de l'enquête industrielle, en ce qui concerne la réforme de l'organisation des métiers, et en particulier la question des petits métiers, et bien d'autres choses encore.

La partie la plus désagréable de la succession Taaffe devait certes être la question Bohême! Le comte Taaffe a gouverné beaucoup trop longtemps, quatorze ans, mais il n'a pas pu s'engager dans la route véritable qui ici conduit au but, — à plus forte raison n'a-t-il pas pu l'atteindre réellement. Au contraire, il s'égara visiblement dans

le labyrinthe, il n'eut pas en sa possession une seule fois le moindre brin du fil d'Ariane avec lequel il aurait pu, lui ou son successeur, trouver le chemin de la sortie.

La particularité de sa politique Bohême était, il l'appela lui-même ainsi une fois dans sa joviale façon de s'exprimer, « le furetage continu » (fortfretten). Mais cette manière de gouverner n'évoque pas seulement le sourire, elle a des conséquences beaucoup plus mauvaises et sérieuses. Elle s'analyse dans la perte infiniment précieuse de quatorze années. Dans un pareil laps de temps, un homme d'État conscient du but à atteindre et énergique aurait depuis longtemps remis dans le bon chemin le char de l'État Bohême...

La question Bohême! le talon d'Achille de la politique intérieure autrichienne, la plaie toujours saignante au corps du reste bien portant de l'État! Il s'agit encore une fois de l'explosion de la vieille dissidence, déjà si souvent funeste en Autriche, entre la centralisation et le fédéralisme, entre les forces centripètes et les forces centrifuges.

L'Autriche fut de tout temps une simple collection de royaumes et de terres apportées par des mariages princiers heureux, « *tu fœlix Austria nube*», mais elle ne verra plus les beaux jours, la forte époque de la centralisation. Les États qui, soit par cordiale sympathie, soit par la nécessité des temps, s'unissaient alors, considèrent maintenant avec la froide raison les avantages et les inconvénients de l'union, et se sentent remplis d'une seconde passion, celle de former des personnalités politiques autonomes. Nous n'en sommes pas encore arrivés aux extrêmes, au « divorçons ». On se contente de demander pour le moment de mettre de côté la communauté de biens conjugale..., on se restreint à la séparation de biens...

Les Tchèques de la Bohême demandent, comme on sait, en se fondant sur l'histoire de leur droit public, le couronnement de l'empereur d'Autriche comme roi de Bohême, le rétablissement du royaume Bohême indépendant de la couronne de Wenceslas, comme, en 1867 les Madgyars firent renaître leur empire de la couronne de Saint Étienne. François Deak et ses juristes soutenaient alors que le droit public autonome du royaume de Hongrie n'avait pas cessé d'exister en thèse, et à l'appui de leurs revendications, ils proclamaient le principe de la « continuité du droit ». De même aujourd'hui les Tchèques ou plutôt, comme on les appelle maintenant, les « jeunes Tchèques » argumentent de pareille façon... Seulement cette continuité du droit pour l'État tchèque a une nature toute particulière. Car si un État indépendant devient

partie intégrante d'un autre État indépendant à titre de province, de pays de la couronne, et à la suite d'une guerre ou d'une incorporation, immédiatement son existence comme État autonome disparaît au point de vue international. Sans doute, cette indépendance peut être acquise de nouveau, mais c'est seulement à la suite d'une guerre d'indépendance heureuse et de la paix qui l'a suivie, ou bien, — et c'est là-dessus que les avocats de l'idéal d'un droit public tchèque paraissent également compter, — à la suite d'un mouvement irrésistible qui se produit dans l'État jadis autonome, et qui oblige l'État annexant à reconnaître une plus ou moins grande indépendance à l'État annexé. Les Tchèques réclament donc, au lieu de l'union à titre de province, l'union personnelle avec l'Autriche. Ils se fondent à la vérité sur leurs prétendus droits historiques, mais en réalité, ce droit qui jusqu'à présent est resté mort et sans objet, ils s'efforcent de le remplir d'une force irrésistible, et se laissent conduire particulièrement par l'idée du « droit de la force ».

Si maintenant ces efforts pour donner à ce droit un contenu positif peuvent être suivis d'effets, c'est à la politique du comte Taaffe qu'il faut le reprocher (ou en faire un mérite). En se plaçant au point de vue de la politique extérieure de l'Autriche, au point de vue de sa situation de grande puissance et de sa force armée, tout patriote clairvoyant et sincère ne peut que se prononcer contre les aspirations tchèques. A cela s'ajoute que les Autrichiens allemands vivant en Bohême, en Moravie, en Silésie, se voyant menacés dans leur existence nationale par les revendications tchèques, protestent énergiquement. En outre, des agitations slaves de la même nature ont surgi dans le sud de l'Autriche, dans la marche méridionale de la Styrie, dans la Carniole et la Dalmatie. On demande un royaume Croate autonome, les Slovènes veulent se rendre de plus en plus indépendants, — bref, le fédéralisme le plus excessif qui ait jamais poussé en Autriche est actuellement à l'ordre du jour.

C'est le régime du comte Taaffe qui a engendré cet état de choses, ou, tout au moins, qui l'a favorisé et accru. Il aurait dû, depuis quinze ans, maintenir et réprimer d'une main de fer ces aspirations nationalistes, ou bien leur laisser un libre cours. Au lieu de cela, il s'est égaré dans cette mauvaise politique qui est devenue la politique de la réconciliation. Il fit adopter aussi cet « accommodement » dans lequel quelques hommes marquants parmi les Allemands et les Tchèques de Bohême se mirent d'accord sur quelques points où ils obtenaient l'égalité de traitement. Le fruit de

cet arrangement autour du tapis vert fut le développement formidable de l'agitation des jeunes Tchèques (nationaux Tchèques). Leurs députés représentèrent à la diète de Bohême et au Parlement autrichien une force telle qu'il faut désormais compter avec elle. L'agitation tchèque prit un caractère toujours plus aigu, plus menaçant. C'est de plus en plus fort qu'on cria aux oreilles des ministres les vœux nationaux sur le terrain de la langue, de l'école, du droit public. Il se produisit des manifestations anti-dynastiques et anti-autrichiennes; on découvrit à Prague l'existence d'une société secrète qui travaillait dans un but national et socialiste; des conflits de plus en plus fréquents eurent lieu entre les membres des réunions et la police. Et la conclusion de la grande symphonie de la réconciliation fut la criante dissonance de l'établissement de l'état de siège, le 23 septembre 1893, à Prague, la capitale du pays : le nœud gordien avait été simplement tranché, à la façon d'Alexandre le Grand, au lieu d'être dénoué...

La Constitution autrichienne autorise le gouvernement à suspendre pour un temps indéterminé, dans certains cas bien graves, toute une série des lois fondamentales de l'État (Staatsgrundgesetze) ou même à les suspendre toutes. Ces lois concernent les droits publics des citoyens, particulièrement le droit d'association et de réunion, la liberté de la presse, l'inviolabilité du domicile. On introduit ainsi l'absolutisme le plus complet, lorsqu'on pense que le Constitution ne convient plus pour le moment à telle ou telle partie de la population du royaume...

Toutefois, le gouvernement est obligé de rendre compte au Parlement immédiatement, ou aussitôt après sa convocation, des motifs qui lui ont fait adopter cette mesure exceptionnelle et de demander au Reichsrath (c'est-à-dire aux deux Chambres) de prendre cette résolution.

C'est ce que fit le nouveau Cabinet dès son entrée en fonctions, et, après des débats très longs et très mouvementés, il obtint une imposante majorité. Beaucoup de députés, il est vrai, votèrent contre cette disposition, parce qu'ils la considéraient comme une suppression des droits politiques, mais les libéraux Allemands devaient lui accorder leurs voix, par suite de motifs nationaux. On se demande seulement si cette mesure exceptionnelle aura vraiment pour effet de changer la situation en Bohême. Nous en doutons à l'avance, par la raison que la force n'engendre que la force contraire, et parce que les Tchèques, plus excités que jamais, vont combattre avec plus d'ardeur encore pour leur « sainte cause »...

Il ne se rencontre d'ailleurs dans le Cabinet tout entier aucun homme d'État qui conçoive une autre solution du problème, et dès lors on va essayer, en attendant, de gouverner avec cet état exceptionnel.

Toutefois les choses ne semblent pas s'améliorer. C'est ce que nous apprend le meurtre commis le 17 décembre de l'année passée sur la personne du gantier Mrva, connu à Prague sous le nom de « Rigoletto de Toscane ». C'était un membre très ardent de la Société secrète « Omladina ». Mais les résultats des débats sur l'état de siège montrèrent aux Tchèques qu'il n'était qu'un agent provocateur de la police de Prague, et deux jeunes gens fanatisés le tuèrent, poussés par la vengeance. Nous parlerons en son temps du résultat de l'instruction. Mais il est difficile d'avoir une vue des choses telles qu'elles existent réellement, car les preuves spéciales n'ont été communiquées aux députés que dans une séance secrète ; quant aux récits officiels de Prague, ils ne portent rien moins en eux-mêmes que les apparences de la vérité ! Toujours est-il que ce meurtre procura au gouvernement un résultat moral important, bien que les journaux et les deputés tchèques s'efforcent avec zèle de rejeter loin d'eux tout l'odieux de cette affaire et allèguent comme excuse l'inexpérience et la jeunesse des individus qui y ont participé. Combien de temps cet état exceptionnel se maintiendra-t-il ? C'est ce qu'il est difficile de déterminer maintenant. En tout cas, les faits démontrent qu'il ne s'est pas amélioré depuis.

A côté du succès remporté par le gouvernement dans les débats, il y a d'autres résultats plus heureux à mentionner à son actif.

C'est avec une grande majorité que fut votée la Novelle relative à la loi sur l'assurance des ouvriers en cas d'accident dans laquelle on introduisit une extension d'ailleurs modérée de l'assurance obligatoire pour l'ouvrier non assuré jusqu'alors ou assuré seulement d'une manière facultative. Toutefois cette nouvelle loi montre bien dans quel sens les personnes au pouvoir conçoivent et essayent de résoudre les questions de politique sociale. Dans un sens un peu usé, cela s'appelle une tendance opportuniste ou libérale modérée. Les entrepreneurs ne seront pas grevés plus qu'auparavant, les grands propriétaires resteront autant que possible affranchis complètement de la charge de l'assurance, le système bureaucratique des établissements d'assurance des ouvriers contre les accidents, avec ses frais exorbitants d'administration et ses lenteurs dans l'expédition des affaires, sera maintenu ; l'assurance des ouvriers en cas de maladie n'est pas organisée ; on n'exer-

cera aucun contrôle rigoureux sur les médecins et les pharmaciens qui s'enrichissent. Il n'y aura pas davantage d'assurance contre la vieillesse et contre l'invalidité, il n'y aura non plus aucune assurance contre le chômage, toutes mesures que des villes suisses et aussi des communes allemandes introduisent chez elles avec un succès toujours plus grand...

Tout cela ne donnerait lieu à aucun reproche si la classe ouvrière autrichienne pouvait créer, de ses propres forces et avec ses seules ressources, comme le font les ouvriers anglais, par exemple, des associations d'aide mutuelle. Elle l'a fait, il est vrai, dans la mesure du possible, mais d'une manière beaucoup trop insuffisante. C'est pourquoi le principe de l'aide de l'État est tout à fait à sa place en Autriche, pratiqué qu'il y soit, il est vrai, avec honnêteté et d'une manière suffisamment large. La petite industrie autrichienne présente, elle aussi, un état peu consolant. Le Parlement aura, il est vrai, peut-être à s'occuper, au point de vue législatif, après les fêtes de la Noël, des résultats de la grande enquête sur l'industrie. Mais il est bien à craindre que la majorité actuelle et le ministère qui en est issu cheminent ici encore dans la voie de l'à peu près et des demi-mesures. Le dernier moyen qui reste à la petite industrie, là où elle tient encore debout, pour se conserver, ce serait de pousser énergiquement et rapidement à la formation d'associations coopératives de production. Mais il est probable qu'on continuera à louvoyer entre l'obligation et la liberté, et dans quel but ?

Nous voulons espérer que tout au moins les projets de loi de politique agraire, qui ont pour objet de protéger et de libérer de sa dette la petite et la moyenne propriété foncière, resteront à l'abri du triste sort de l'assurance des ouvriers et de la réforme industrielle. Associations d'économie rurale pour l'achat et la vente, pour le crédit et l'exploitation : combien il serait heureux que ces institutions pussent être réalisées !

Pour toutes ces questions de politique sociale, industrielle et agraire, le gouvernement et le Parlement pourraient leur donner une solution favorable, si on *voulait*; mais le problème, dont il a été question plus haut, qui s'élève en Bohême, la réforme électorale, la question monétaire, *peuvent-elles* être menées à bonne fin, même si nos gouvernants actuels le *veulent ?* C'est très douteux ! En bons patriotes, nous voulons au moins l'espérer ! Ce sont de grands groupes de questions que nous avons jusqu'à présent énoncées et discutées. Quant aux questions voisines, de moindre importance, et au développement ultérieur des problèmes essentiels de

la politique autrichienne que nous avons mentionnés, nous prenons la liberté de les renvoyer à un prochain article.

Vienne, 1er janvier 1894.

Dr R. Kobatsch.

ESPAGNE

Le 3 août 1893, date très tardive par rapport à nos usages, les séances des Cortès ont été suspendues. La campagne parlementaire n'aurait pu être pire pour le gouvernement. En raison de ses légèretés, de ses irrésolutions, de ses faiblesses à l'égard du parti conservateur, il s'était passé des événements graves qui auraient pu avoir les plus funestes conséquences, si l'esprit public avait été plus éveillé.

Le fait de suspendre les élections municipales, par crainte d'une nouvelle victoire des républicains, avait amené la retraite, au mois de mai, des républicains faisant partie du congrès, acte plus grave par ses causes que par ses conséquences, et qui fut taxé d'inopportun et de préjudiciable par nombre de partisans des idées républicaines. Le budget ne fut pas voté en temps opportun, et il ne put par suite, comme le veut la loi, entrer en exercice à partir du 1er juillet. On n'avait encore aucune certitude touchant les réformes militaires qui, ainsi que nous le verrons, ont été mises à exécution par décret. On avait eu l'intention de reviser aussi le règlement du congrès, de manière à rendre la discussion difficile pour les oppositions, mais cette proposition n'est pas encore devenue loi et ne le deviendra probablement pas. Au Sénat, la loi sur les administrations locales se trouvait, pour ainsi dire, mise sur pied. Cette loi modifiait, dans un sens profondément réactionnaire, la constitution actuelle des corps municipaux et provinciaux, ce qui jetait une vive alarme dans le parti libéral.

On avait lu également le projet de réforme ou de revision de la législation coloniale, qui avait soulevé une vive opposition.

En ce qui concerne tous ces projets, le pays, les classes productrices, les avocats, les juges, les pharmaciens des régions aussi importantes que le sont la Navarre et la Galice s'agitaient sous l'effroi que leur causaient les nouvelles charges dont les menaçait le projet de budget, ou dans la crainte du préjudice que leur ferait subir la nouvelle division territoriale militaire. L'agitation était telle qu'il s'était formé des « partidas » (corps d'insurgés)

armées en Navarre, et que l'on a vécu, pendant quelque temps, en pleine insurrection et en plein « cantonalisme », — objet d'une tolérance excessive due à la faiblesse du gouvernement, — dans une bonne partie de la Galice.

On y parlait beaucoup de « fueros » (privilèges particuliers du pays), chose toujours grave en Espagne et qui le devenait encore davantage par suite du développement qu'ont pris les idées régionalistes, qui sont, au fond et dans leur essence, sympathiques aux hommes les plus éminents de tous les partis.

Toutes ces causes ont inspiré de grandes craintes pour la tranquillité publique, durant la saison estivale. La Cour se transporta, comme de coutume, à Saint-Sébastien, et le gouvernement resta sous la crainte que les républicains, engagés par le fait de leur retraite et encouragés par la situation du pays, projetteraient quelque soulèvement. Il fut pris, en conséquence, de grandes mesures de précaution, bien souvent ridicules, attendu que le péril n'était pas de ce côté, comme on le vit bientôt.

Le mécontentement général, excité par les nouveaux impôts, par les économies projetées qui laissaient sans emploi un assez grand nombre de personnes, a été la cause qui a amené des troubles, soulevé des protestations et donné naissance à des manifestations sans nombre, à tel point qu'on ne voyait plus dans les journaux que des nouvelles relatives à des faits de ce genre. De tous ces mouvements, le plus grave a été celui de Saint-Sébastien, né à l'occasion du voyage de M. Sagasta que les mutins menaçaient de mort. La cause occasionnelle du soulèvement dont il s'agit a été le fait que la musique municipale s'est refusée à bisser, sur l'une des promenades publiques de la ville, l'hymne national de la Biscaye, intitulé « *Guernicaco Arbola* ». On ne sait si c'est à la suite d'un plan préconçu, ou parce que les nombreux étrangers qui étaient arrivés ce jour-là à Saint-Sébastien ont saisi la première occasion venue, qu'il s'est produit une émeute et que les émeutiers ont essayé de prendre d'assaut l'hôtel où M. Sagasta était descendu. Les autorités, qui avaient gardé tout d'abord une attitude plus passive qu'il n'eût convenu, vu la nature du cas et l'heure (c'était la nuit), sont intervenues à la fin avec une imprudente précipitation et ont fait tirer la garde civile, ce qui a fait qu'il y a eu des morts et des blessés.

Ce fâcheux incident aurait pu empirer la situation, si l'émeute s'était reproduite avec plus de violence sous le coup de l'indignation soulevée par les victimes et si cette émeute avait été soutenue par les habitants d'autres localités. Il n'en a pas été ainsi, bien qu'on

ait beaucoup parlé, à ce moment-là, de préparatifs et de projets des « fueristas » et des « carlistes ».

Les autorités populaires et les monarchistes importants de Saint-Sébastien s'empressèrent de garantir l'ordre et de débarrasser de tout souci la Reine régente, ce qui pourtant ne put être effectué d'une manière complète. Les choses en restèrent donc là, et les esprits se calmèrent peu à peu.

On prévoyait, malgré cela, qu'il se produirait de nouveaux troubles, quand M. Sagasta rentrerait à Madrid. Pour ne pas y donner lieu, le Président du Conseil des Ministres fit en sorte de cacher le jour et l'heure de son arrivée qui eut lieu la nuit et que l'on n'apprit qu'à la fin de la soirée par les journaux du soir qui en publièrent la nouvelle, sans qu'il se produisît aucun trouble.

Sur ces entrefaites, on promulgua le budget qui avait été si fort combattu par l'opposition et par nombre de députés du gouvernement, à la date du 5 août. Dans ce budget, il est fait mention d'un *excédent*, qui est demeuré malheureusement à l'état de pure fiction, les dépenses devant rester fort supérieures aux recettes, à cause surtout des frais nécessités par l'affaire de Melilla, et de la diminution manifeste de certaines rentrées qui avaient été fixées à une somme élevée. Le chiffre proportionnel des recettes et des dépenses figurant dans ce budget est le suivant : dépenses : 737,474,811 fr. 41 ; recettes, 737,726,353 francs.

Dans le budget des recettes, il est réalisé de grandes économies par rapport aux exercices précédents. Il y est supprimé une chambre (la troisième) de la Cour suprême de Justice, les Chambres criminelles des Cours d'appels et 87 tribunaux de première instance ; les dépenses de la guerre et de la marine s'y trouvent diminuées bien que dans une mesure moindre que ne le prétendait le ministre des finances ; une réduction est opérée sur le nombre des fonctionnaires des postes, des télégraphes, des téléphones, du « tribunal de Cuentas » (Cour des comptes), ainsi que sur ceux du ministère des finances et des autres ministères. Il n'est pas douteux que nombre de ces suppressions et de ces réductions aient été nécessaires, ainsi que l'auraient été d'autres réductions qui n'ont pas été faites pour des raisons politiques ou par suite de l'opposition des divers groupes de députés ; mais, en ce qui regarde les diminutions faites, on n'a pas toujours usé de la prudence nécessaire, et, sans compter les préjudices personnels causés brutalement, on a désorganisé des services de la plus haute importance pour la nation, ou bien l'on a arrêté le développement d'autres services essentiels. Le projet de M. Gamazo est sans doute

louable, et c'est le seul qui permettra de rétablir nos finances, mais les procédés employés par ce ministre ne sont pas les meilleurs ni les plus loyaux, et ils ne pourront pas donner les fruits qu'on en attend.

On a fait entrer en ligne de compte, dans le budget des recettes, un impôt de 2 0/0 sur les primes annuelles des compagnies d'assurances ; un autre, allant de 11 à 20 0/0 sur les traitements des employés civils de l'État ; un autre, sur celui des ecclésiastiques à partir de 5,000 piécettes, est de 7 0/0 ; enfin un impôt de 5 à 11 0/0 sur les traitements que paient les Diputaciones (conseils généraux) et les Ayuntamientos (communes ou conseils municipaux) ; en outre sur ceux que paieront les militaires, les classes passives et les charges de justice. Il est créé un impôt de 0,05 0/0 sur la valeur de chaque titre de rente sur l'État ou des valeurs industrielles ou commerciales circulant sur le marché ; un autre impôt de permis de fabrication de l'alcool, impôt vraiment excessif ; un autre sur les vins consommés à l'intérieur (0,05 par litre) ; un autre sur la fabrication des cartes à jouer ; un autre sur la poudre de chasse et de mine et les matières explosives ; est rétabli l'impôt, aboli en 1877, sur les voitures de luxe ; sont augmentés les droits d'inscription et de diplômes de l'enseignement public ; enfin il est pris d'autres mesures pour accroître les recettes des chapitres déjà existants. Finalement, le gouvernement est autorisé (art. 68) à émettre un emprunt pour une somme maxima de 500 millions de piécettes, et à convertir la dette amortissable 4 0/0 en dette perpétuelle portant un intérêt identique.

Comme on le voit par ce résumé qui n'est pas complet, mais qui mentionne ce qu'il y a de plus important, le budget prévoit une transformation régulière des services publics et pour les contribuables de nouvelles charges dont beaucoup auront un effet contraire à celui qu'on attend. Si cependant on arrive de la sorte à remettre un ordre normal dans nos finances, à améliorer des choses aussi essentielles que le sont notre marché financier, notre marine, notre armée, notre instruction publique, ceux mêmes qui souffriront le plus des nouvelles contributions et de l'augmentation des anciennes, ne regretteront pas les sacrifices qu'ils auront faits. Il n'y a pas lieu, malheureusement, d'espérer qu'il en sera ainsi.

Peu de jours après la promulgation du budget, la division territoriale militaire a été établie par décret royal en date du 29 août. Aux termes de ce décret, l'armée se trouve divisée en sept corps, correspondant aux régions suivantes : Nouvelle-Castille et Estrémadure ; Séville et Grenade ; Valence ; Catalogne ; Aragon ;

Burgos; Navarre et Biscaye, Vieille-Castille et Galice. Plusieurs des anciennes capitaineries générales sont supprimées et, pour apaiser leurs récriminations, on leur promet la formation, quand elle sera devenue possible, d'un huitième corps d'armée. En dépit de toutes les prévisions, cette réforme n'a donné lieu à aucun trouble.

Au moment où tout semblait être rentré dans le calme, il s'est produit une complication de la nature la plus grave par suite du caractère européen international qu'elle pouvait prendre. Je veux parler de l'agression, tentée par diverses tribus du Riff, contre nos soldats du camp de Melilla, dans le but d'empêcher la construction du fort placé dans le haut de Sidi-Guariax, immédiatement sur la frontière. Ce n'est pas ici le lieu de raconter tout au long les péripéties de ce que l'on a dénommé, d'une manière hyperbolique, la campagne de Melilla. Il subsiste encore de grandes obscurités en tout ce qui se rapporte à cet événement, et l'on ne peut vraiment porter sur lui un jugement motivé. Cependant il est permis d'avancer, en raison des renseignements positifs que l'on possède, qu'il y a lieu de se montrer sévère pour le gouvernement qui a agi avec un manque de prévoyance, une légèreté, une faiblesse et des hésitations peu glorieuses pour l'honneur national.

Grâce à l'envoi d'une forte armée (plus de 25,000 hommes), chiffre excessif pour les besoins du cas, et grâce à l'arrivée de Muley Araaf, frère du Sultan, venu pour faire rentrer dans l'ordre les Kabyles, le fort de Sidi-Guariax sera construit, mais il reste à savoir encore dans quelle mesure l'Empereur, peu explicite dans ses dépêches, reconnaîtra nos droits et la neutralité effective de la zone spécifiée dans le traité de Wad-Ras et que les Kabyles du Riff occupent actuellement. De ce qui sera décidé ou obtenu sur ces deux points, pour la sécurité future de nos possessions et la satisfaction à nous donner pour l'offense reçue avec le châtiment des coupables, dépendra l'avenir de cette question si grave et si délicate pour notre honneur national.

Au moment même où on attendait. dans une expectative douloureuse, des nouvelles de Melilla — affaire que le gouvernement paraît chercher à résoudre par la voie diplomatique — les deux attentats anarchistes de Barcelone, l'un contre le général Martinez Campos, l'autre commis au théâtre du Liceo, ont produit une impression profonde. Tous deux ont fait des victimes, et le premier a eu pour conséquence l'exécution d'un anarchiste. L'un et l'autre, mais surtout le second, ont mis en lumière la négligence et la tolérance des autorités en ce qui regarde la propagande anarchiste. Il faut espérer que ces attentats pourront servir d'aiguillon (bien doulou-

reux) pour faire prendre des mesures énergiques dans le but tout à la fois d'empêcher le mal dans ses manifestations présentes, et de l'attaquer dans sa racine. M. le ministre de la gobernacion (intérieur) prépare à cet effet, à ce que l'on prétend, un projet de loi pour définir les délits ou crimes ayant un caractère anarchiste, et pour établir des pénalités spéciales. L'anarchisme ne constitue pas ici un danger politique, ni même social, grave et immédiat, mais les procédés dont il use, et qui rentrent dans la catégorie des délits ou crimes ordinaires, peuvent être la source de graves dommages qu'il est indispensable d'éviter ou de punir.

Les élections municipales, suspendues en mai, ainsi qu'il a été dit, ont eu lieu ce mois-ci. La note dominante, en ce qui les concerne, a été l'indifférence du corps électoral, très pessimiste en politique, et très préoccupé des événements de Melilla, Santander et Barcelone. Les républicains, si pleins d'enthousiasme il y a quelques mois, n'ont pas répondu à l'appel en cette circonstance, en partie à cause du froid qu'ont jeté l'ajournement des élections et la retraite des députés républicains, en partie également par suite d'un manque d'organisation et de travail des chefs. Grâce à cela, le gouvernement a pu éviter une déroute aussi éclatante que l'a été pour lui celle des élections de députés. Néanmoins, dans nombre de localités, les républicains ont obtenu la majorité et ils dominent dans plusieurs « Ayuntamientos » (conseils municipaux).

Il a été accordé, par décret du 19 mai, aux villes des provinces de Luçon et de Visayas (Philippines), un régime municipal assez libéral et analogue à celui de l'Espagne. Les élections qui devaient avoir lieu en conséquence, ont été ajournées, par ordre du ministre, ce qui fait que la réforme elle-même reste en suspens.

A la dernière heure, il a surgi un différend qui affecte profondément la politique intérieure et les droits individuels inscrits dans la Constitution. L'archevêque de Grenade a déclaré hérétiques les livres d'enseignement d'un professeur de l'Université. Ceci n'aurait rien eu de particulier au point de vue de l'Église catholique, mais ce qu'il y a eu de grave, c'est que le recteur de l'Université a formé un dossier d'enquête contre le professeur dont il s'agit, et que le ministre a transmis ce dossier au Conseil de l'instruction publique, pour que celui-ci prenne une décision.

Ceci implique une méconnaissance de la liberté du professorat, et une attaque à cette liberté, ce qui est en contradiction avec les lois en vigueur et avec la ligne de conduite même du parti libéral. En prenant en effet le pouvoir, pour la première fois, sous la Res-

tauration, il a énergiquement affirmé la liberté de penser en faveur des professeurs; on n'exige pas d'eux une profession de foi catholique, et on peut encore moins leur imposer de développer, dans les classes, des idées déterminées. En faisant une enquête contre le professeur de Grenade, on suppose qu'il a pu contrevenir aux dispositions des lois relatives à l'instruction publique, et mériter une punition de la part des autorités académiques et administratives de l'Université. C'est en cela que résident l'erreur et la gravité de la conduite du ministère. Suivre cette voie, équivaudrait à fermer les portes de l'enseignement à tout ce qui ne serait pas catholiquement orthodoxe, et à mettre l'Université sous la dépendance du clergé. Nous verrons ce que décidera le Conseil de l'instruction publique. Si celui-ci se préoccupait, un peu plus qu'il ne le fait, des véritables intérêts de l'enseignement, il saisirait cette occasion pour mettre un frein au fanatisme d'un certain nombre d'assemblées universitaires, qui tranchent les questions intérieures, par exemple les concours, non pas sans passion et en appréciant les mérites réels, mais au point de vue des idées religieuses (plus ou moins avérées) des candidats.

Mais, au-dessus de toutes ces questions, celle qui préoccupe le plus l'opinion publique est celle du règlement de nos relations internationales. Les relations purement politiques n'ont pas pris encore de l'importance, bien que l'attitude de l'Angleterre inspire des inquiétudes et soit peu sympathique à la nation, qui se montre également opposée à une entente avec la triple alliance, bien que l'on suppose que la Cour entretient avec elle des intelligences, sans le faire, il est vrai, ouvertement. Sur ce point, sans juger quant à présent la sagesse qu'il y a à penser ainsi, l'opinion se montre plus favorable à l'alliance latine, et, en particulier, à l'alliance avec la France, ou, tout au moins, à une entente amicale avec elle sur toutes les questions africaines, tout en n'ayant ni l'intention ni le désir de se mêler spontanément des questions européennes. Le pays répugne à la guerre, parce qu'il désire mener à bien sa réorganisation intérieure; mais il veut garantir ses droits et ménager l'avenir.

Quant aux relations commerciales, ce qui importe surtout, c'est le traité avec la France. Celui qui est projeté avec l'Allemagne soulève une vive opposition, au point de vue commercial et politique, comme on l'a vu dans le meeting de commerçants et de producteurs qui a eu lieu dernièrement à Bilbao. L'opinion, dans le commerce, est favorable à la conclusion de traités qui nous relèvent de notre décadence commerciale, et les Chambres de

commerce, ainsi que les sociétés ou associations commerciales et industrielles, font des déclarations dans ce sens. Dans nombre de régions, surtout dans celles qui sont vinicoles, on se montre préoccupé de la rupture du *modus vivendi* avec la France, rupture qui s'est ébruitée, et on demande, au contraire, que les relations soient réglées, sans quoi les pertes deviendraient immenses. Le précédent constitué par les traités avec le Portugal (17 juillet), la Suède et la Norvège (9 août) et les conventions du 15 juin se rapportant au registre international des marques de fabrique et autres choses analogues, fait désirer encore plus vivement que le gouvernement se préoccupe sérieusement de cette partie de sa mission.

L'année prend fin, au moment où tant de problèmes à résoudre se trouvent accumulés et sont rendus plus complexes par l'incertitude de l'avenir politique.

L'insuccès de la politique libérale, les divisions du parti au pouvoir, la maladie, qui se prolonge démesurément, de M. Sagasta, font craindre une crise générale. Depuis que le ministère de M. Sagasta a été formé, il s'est produit certains changements. Ont cessé d'être ministres : MM. Vega de Armijo (État ou affaires étrangères), Montero Rios (grâces et justice), Cervera (marine) et Gonzalez (intérieur); le sont devenus : MM. Capdepon (grâces et justice), Puigcerver (intérieur) et Pasquin (marine). Les événements de Melilla ont été sur le point d'amener la chute du ministre de la guerre, de celui des travaux publics et de l'État (M. Moret). On se demande aujourd'hui si la crise deviendra générale, et si les libéraux abandonneront le pouvoir. On ne peut rien prédire de positif à cet égard. Il en est qui croient qu'ils continueront à garder le pouvoir, soit sous la présidence de M. Sagasta, soit sous celle d'un autre homme politique de son parti, bien que la chose, vu les nombreuses compétitions d'ambitions qui existent, offre de sérieuses difficultés. D'autres, se basant sur le précédent d'un gouvernement national qui aurait, dit-on, été l'objet d'une combinaison entre MM. Martinez Campos, Canovas, Canalejas et d'autres personnages, croient à la possibilité de voir se réaliser ce prétendu ministère, plus ou moins modifié. On parle aussi du retour des conservateurs, bien que la division entre M. Canovas et M. Silvela subsiste toujours.

La vérité est que rien de positif ne se sait quant à l'époque de la convocation des Cortès, qui n'ont jamais été clôturés d'une manière plus inopportune. Si le parti libéral les rappelle, la situation deviendra très compliquée. Les républicains reprendront leurs

positions, ainsi que cela leur a été accordé. Les possibilistes (ancien parti de M. Castelar), privés de celui qui avait toujours été leur chef, incertains quant à la direction politique à suivre, appuieront probablement, au Congrès, M. Sagasta. En ce qui touche aux questions des Antilles, un nouveau parti, qui s'est formé à Cuba, au mois d'octobre, sous la dénomination de *parti réformiste*, et dont le programme est d'une nuance très libérale, fera son apparition. Ses membres tirent leur origine de l'ancien parti dit « Union Constitutionnelle », qui est aujourd'hui fort réduit et qui s'est rallié complètement aux conservateurs de la Péninsule. Les *réformistes* sont monarchistes et sympathiques au gouvernement actuel, et ils vont appuyer les projets sur la législation coloniale, lus le 5 juin au Congrès, par le gouvernement, tandis qu'ils seront combattus par les conservateurs. Il n'est pas douteux que ce nouvel élément exercera de l'influence sur les décisions parlementaires. Si, de plus, les républicains veulent et savent faire leur devoir, il est vraisemblable de supposer que la prochaine session des Cortès (si ceux-ci sont convoqués), sera intéressante.

Il n'y a pas lieu de parler, dans cette chronique, des autres questions encore pendantes, savoir, par exemple : celle de la situation critique — à leur dire — des Compagnies de chemins de fer qui ont sollicité l'aide pécuniaire du gouvernement, lequel, à ce que l'on prétend à la dernière heure, ne se montrerait pas disposé à la leur accorder. Les personnes qui sont au courant de ce genre d'affaires sont d'avis qu'il y a de l'exagération dans les plaintes des Compagnies. A...

Madrid, 1er janvier 1894.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

De la liberté politique dans l'État moderne, par M. ARTHUR DESJARDINS, membre de l'Institut, avocat général à la Cour de cassation. Paris. E. Plon, Nourrit et Cie, 1894, XV-365 pages.

Le nouveau livre de M. A. Desjardins témoigne au plus haut point de l'activité scientifique de l'éminent avocat général à la Cour de cassation. Droit privé, droit public, science politique, aucun domaine de la science juridique ou politique ne lui est étranger. Il a commencé d'abord par élever un véritable monument au droit privé avec son grand *Traité de droit commercial maritime*. Nous le voyons aborder maintenant les plus hauts problèmes de l'organisation sociale et politique. Et après ses *Questions sociales et politiques*, recueil d'articles parus dans la *Revue des Deux Mondes*, où il représente si bien la science du droit, il nous donne aujourd'hui un livre brillamment et élégamment écrit, comme d'ailleurs tout ce qui sort de sa plume, d'une lecture attachante, où l'intérêt ne se dément pas un instant, et qui comptera parmi les livres politiques de ce temps les plus fermement et les plus nettement conçus.

Le sujet nouveau abordé par M. Desjardins, *La liberté politique dans l'État moderne*, a déjà tenté plus d'un écrivain en France. Le duc de Broglie, dans ses *Vues sur le gouvernement de la France;* Prévost-Paradol, dans la *France nouvelle;* M. Jules Simon, dans sa *Liberté politique*, ont tour à tour, avec beaucoup d'autres, dont les livres sont oubliés aujourd'hui, abordé ce sujet brûlant, dont l'intérêt ne sera jamais épuisé, car il touche à des questions qui sont pour tous d'un intérêt vital. Mais il faut bien dire que les auteurs des livres bien connus que je viens de mentionner et dont le retentissement fut si grand lors de leur apparition, dont l'influence même fut à certains points de vue si considérable sur la législation constitutionnelle et politique, ont écrit dans un état d'esprit qui n'a pas pu être celui de notre auteur. Ils ont eu surtout en vue la réforme d'un état politique, d'une constitution qui formait, on peut le dire, un arrêt tout à fait bizarre dans le développement des libertés publiques dans notre pays. Le duc de Broglie, avec un admirable sens pratique, avec sa connaissance si parfaite de la constitution anglaise, avec la hauteur de vues qui caractérise son talent; Prévost-Paradol, avec cette magie d'un style qui n'a pas été dépassé et cette finesse, marque d'un écrivain de race; Jules Simon en se plaçant, en apparence tout au moins, à un point de vue philoso-

phique, ont écrit sur la liberté politique qu'ils voyaient absente des institutions dans le but de l'y faire rentrer, et cela d'une façon définitive. Ils ont été les précurseurs, les véritables auteurs de la constitution parlementaire qui nous régit actuellement.

M. Desjardins écrit sur la liberté politique à un autre moment, à un moment où elle est passée dans les faits ; il a pu la voir à l'œuvre, en noter les progrès, les transformations, les applications multiples. Il a pu se rendre compte de la marche des événements et des idées, et elle a été rapide dans ces dernières années, soit en France, soit à l'étranger. En un mot, son livre est par la force même des choses un livre beaucoup moins théorique que ceux de Jules Simon, du duc de Broglie, de Prévost-Paradol. Il ne raisonne pas sur une liberté politique espérée et souhaitée, mais sur une liberté politique réalisée, et qu'il peut par conséquent juger avec une base plus sérieuse et plus solide que ses prédécesseurs. Il a aussi élargi son horizon et ne se contente pas d'étudier les institutions de notre pays. On voyage bien plus aujourd'hui qu'il y a trente ans. On étudie davantage aussi les législations et les constitutions étrangères.

De plus M. Desjardins est un magistrat, il a l'habitude et le goût par là même du maniement des textes juridiques. On s'en aperçoit aisément en lisant son livre. Il est très richement documenté, abondamment fourni de renseignements d'ordre politique et constitutionnel empruntés aux législations d'Europe et d'Amérique. Les discussions se trouvent ainsi plus nourries, plus solidement étayées. On a la sensation du concret et du réel qui fait si souvent défaut dans les ouvrages de ce genre.

Mais venons-en à l'analyse du livre de M. Desjardins qu'il est enfin temps d'aborder.

Je crains, malgré tous les efforts que l'auteur a faits pour justifier l'introduction dans son ouvrage de certaines questions, qu'il ne soit pas parvenu à convaincre le lecteur qu'elles rentrent exactement dans le sujet qu'il annonce. Un long chapitre y est consacré, et je le laisserai complètement de côté, à la discussion de questions beaucoup plus économiques que politiques. Le communisme, le collectivisme, la théorie des salaires, le rôle des syndicats dans leur fixation, la limitation de la durée du travail ou question des 3/8, le travail à la tâche, la tarification du prix des baux, la campagne contre les bureaux de placement, la suppression de la surproduction, les machines, le travail des femmes, les étrangers, voilà des questions qu'on sera peut-être étonné de voir dans un ouvrage consacré à la *liberté politique*. M. Desjardins semble bien se rendre compte qu'il sort ici quelque peu du cadre qu'il s'est d'abord tracé. Se faisant à lui-même cette objection, il répond : « La liberté politique ne peut guère se passer de la liberté civile. » D'accord, mais alors ce seront toutes les libertés, c'est-à-dire toutes les questions que peut susciter la vie en société qui rentreront dans le sujet qu'il a choisi. Tel n'est évidem-

ment pas son sentiment. Il sent trop vivement la distinction qui existe entre l'ordre politique et l'ordre économique pour vouloir les confondre. La vérité est que ces questions ont pris dans la législation et dans la polémique des journaux une telle importance que l'auteur n'a pas cru devoir les exclure d'une étude sur la liberté. Libéral au point de vue politique, il est libéral aussi dans l'ordre économique et il a voulu montrer que d'ailleurs toutes les libertés se tiennent et s'enchaînent.

Rentrons donc dans le cadre politique, il est bien suffisamment compréhensif, comme nous le montre l'étude même de M. Desjardins.

Prenant, en effet, la question *ab ovo*, il nous montre d'abord la liberté dans la préparation même des élections et il la suit jusqu'à la vérification de l'élection elle-même. Sur cette question de la liberté des élections, on trouvera dans le livre de M. Desjardins à la fois de nombreux détails de législations constitutionnelles comparées et des discussions théoriques du plus haut intérêt. C'est que ceci est une des matières sur lesquelles il y a eu dans ces derniers temps le plus de progrès ou d'innovations réalisés. Manière de dresser la liste, recours de l'individu pour s'assurer qu'il y est inscrit, intervention du gouvernement dans les élections, vote libre ou obligatoire, vote à la commune ou au chef-lieu de canton, direction et contrôle des opérations électorales, publicité ou secret du vote et moyens imaginés pour assurer ce secret, corruption électorale, vérification des élections, le lecteur trouvera, dans le chapitre II du livre I, sur tous ces points, les détails positifs les plus circonstanciés et les discussions les mieux conduites. Rien de plus aride que ces questions lorsqu'on les étudie dans la plupart de ces innombrables manuels de droit électoral qui poussent comme des champignons après le vote d'une loi touchant aux élections. Rien de plus intéressant, au contraire, que les dissertations de M. Desjardins, bourrées de faits, mais nourries aussi de discussions admirablement conduites et de principes nettement mis en relief. Partageons avec lui, à propos de la vérification des élections, la réprobation que lui inspire ce mot d'un rapporteur au corps législatif de l'Empire : « Nous n'avons pas le droit de nous élire, mais nous avons le droit de nous choisir » (p. 60).

Après la liberté sur l'élection, la liberté dans le Parlement (p. 61). M. Desjardins se montre ici toujours et résolument libéral. Il repousse toute atteinte à la liberté du représentant dans les Chambres et démasque le paradoxe de l'assimilation du mandat politique au mandat civil ; il s'élève contre la pression que, dans certaines circonstances, le Parlement a subies du dehors, contre les exclusions arbitraires qu'il a parfois infligées à certains de ses membres ; s'il blâme les abus du droit d'initiative parlementaire, il n'admet pas cependant qu'on touche au droit d'interpellation, bien qu'il le désire plus sagement pratiqué. Mais ceci est, à mon sens, une question de mœurs parlementaires beaucoup plus que de réglementation. L'égalité des deux Chambres

rentre aussi dans ce chapitre, où elle est rattachée, d'une manière peut-être un peu forcée, à la liberté du Parlement.

Il faut aussi mentionner les deux chapitres consacrés à la liberté de la presse, à la liberté d'association, à la liberté de réunion. Tout le monde ne trouvera peut-être pas suffisamment complet le chapitre consacré à la liberté d'association et de réunion. Très succinct sur le droit de réunion, M. Desjardins n'est peut-être pas non plus tout à fait convaincant quand il plaide pour la liberté absolue d'association. Il y a là un sujet qui aurait mérité de plus longs développements. L'association a une importance énorme dans l'État moderne. Il n'y a pas de matière législative plus intéressante ni plus difficile. M. Desjardins reviendra sur un sujet qu'il n'a fait ici qu'effleurer et que le législateur français ne sait comment aborder.

Mais le chapitre consacré à la liberté de la presse mérite tous les éloges. M. Desjardins condamne d'un mot la censure en nous disant au début : « On ne saurait oublier que la censure française supprimait à une certaine époque non seulement un grand nombre de nouvelles politiques et littéraires, mais des renseignements purement commerciaux relatifs par exemple au prix des farines, des sucres et des poivres. » Malgré les abus que l'on signale tous les jours de la liberté de la presse, en vrai libéral qu'il est, et tout en reconnaissant que la presse peut être au service du gouvernement, ou de capitalistes, ou d'hommes politiques, M. Desjardins n'abandonne pas ici non plus le terrain de la liberté. Mais il ne veut pas aller jusqu'à faire au journaliste une situation privilégiée. Or c'est bien là qu'a abouti la loi vraiment trop libérale de 1881. « Le droit ne cesse pas d'être un droit lorsqu'il est limité », dit-il fort bien quelque part; pour pouvoir justifier la liberté illimitée de la presse telle que l'a établie la loi de 1881, il faut bouleverser les principes fondamentaux du droit pénal, abolir les règles élémentaires de la complicité, proclamer qu'il n'existe plus de crimes contre la chose publique dès qu'ils ont été commis par la voie de la presse » (p. 126). On a été jusque-là et les conséquences ne se sont pas fait attendre. Il a fallu cependant les événements les plus graves pour faire modifier légèrement la loi de 1881. Mais la brèche est maintenant ouverte, et de nouvelles atteintes au privilège pourraient bien ne pas tarder à se produire. Ce qu'il y a de singulier dans cette législation de privilège, c'est qu'on a cru imiter en la, faisant, la loi anglaise. Erreur profonde, qui n'est nulle part mieux démontrée que dans l'admirable livre de M. Dicey (1), auquel M. Desjardins, très chaud admirateur des institutions et des mœurs de l'Angleterre, aurait pu faire de nombreux emprunts. Il n'y a pas à proprement parler de liberté de la presse en Angleterre, il n'y a pas une législation spéciale, particulière à la presse. Il n'y a pas des délits de presse, une prescription particulière pour la presse, des tribunaux privilégiés pour elle. Tout cela est inconnu dans le droit anglais. Et c'est cependant tout

(1) DICEY. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution.*

cela qu'on a cru imiter, comme on croyait copier après 1789, dans les institutions essentiellement démocratiques de ce temps, les institutions de la République Romaine, qui était l'organisation de la tyrannie aristocratique.

Avec le livre II, nous reprenons la liberté politique à un autre point de vue. C'est en quelque sorte un livre nouveau, dont les divisions sont quelque peu artificielles, comme je vais essayer de le démontrer. M. Desjardins va désormais envisager la liberté politique dans les *États monarchiques* et dans les *États républicains*. C'est là l'objet de deux chapitres nouveaux, assez longs.

Dans le premier, nous allons voir l'auteur s'essayer d'abord sur une question qui est le sujet de prédilection des théologiens, l'origine du pouvoir, et traiter ensuite, à propos de la monarchie constitutionnelle, de l'initiative des lois, du droit de sanction, du droit de dissolution, du commandement de l'armée, qui appartiennent à la royauté, et de ses rapports avec les ministres. J'observe en passant que M. Desjardins ne dit rien des prérogatives de la royauté en ce qui concerne les rapports extérieurs et les traités diplomatiques.

Dans le second chapitre (la liberté politique dans les États républicains), nous le voyons examiner tour à tour les restrictions au suffrage universel basés sur la fortune, le sexe, l'instruction, le vote plural, la représentation des minorités, la question des deux Chambres, le referendum, le pouvoir exécutif.

J'avoue que je ne puis pas suivre M. Desjardins dans une aussi arbitraire répartition des matières. Sous le prétexte que la liberté politique est « aux prises avec l'État monarchique et avec l'État républicain », je ne conçois pas qu'on ne traite du droit de dissolution ou du droit d'initiative qu'à propos de la monarchie, et du vote plural ou de la représentation des minorités que lorsqu'il s'agit de la République. Un chef d'État républicain a tout autant besoin du droit d'initiative et du droit de dissolution qu'un monarque. Et d'un autre côté, le vote plural et la représentation des minorités sont aussi nécessaires dans un pays monarchique que dans un pays républicain. C'est même dans des pays monarchiques que fonctionne le vote plural (Angleterre, Belgique bientôt); c'est aussi dans des pays monarchiques que fonctionne ou qu'a fonctionné la représentation des minorités (Espagne, Angleterre). Ces contradictions, cette répartition arbitraire des matières ont une cause peut-être plus haute que le souci de faire des divisions appropriées au sujet traité. Elles se rattachent à la méconnaissance très répandue de cette idée que les institutions monarchiques constitutionnelles ne diffèrent pas tant qu'on se l'imagine quelquefois des institutions républicaines, qu'elles tendent surtout à en différer de moins en moins. Il faut partout, pour qu'un gouvernement soit viable, que le pouvoir exécutif soit assuré de certaines prérogatives constitutionnelles; il faut, dans les pays monarchiques comme dans les pays républicains, que le suffrage

universel soit entouré de certaines garanties. Voilà pourquoi il est arbitraire de ne considérer certaines institutions que comme propres à tel ou tel régime. La vérité est que les gouvernements, quels qu'ils soient, comportent l'existence de certaines institutions en dehors desquelles on ne les conçoit même pas, et que, même pour ce qui paraît propre à tel régime, en y regardant de près, on constate encore que tel autre régime s'en accommoderait parfaitement. Il y a donc là beaucoup plus qu'une pure question de méthode.

Je me hâte d'ajouter que, question de répartition des matières mise à part, les sujets traités le sont avec cette ampleur, cette netteté, cette élégance de forme qui sont la caractéristique du talent de M. Desjardins. Je recommande particulièrement le passage consacré au referendum. Il y a là une finesse d'observations et d'aperçus bien difficile à dépasser. Je trouve, pour ma part, particulièrement embarrassante l'objection que fait M. Desjardins au referendum. Si on le fait fonctionner en matière budgétaire, qu'arrivera-t-il donc si le peuple rejette le budget ? Nous arrivons ici logiquement, semble-t-il, à l'anarchie, à l'absence de gouvernement !

J'ai laissé de côté jusqu'à présent, parce qu'il ne me semble pas se rattacher très directement à l'objet du livre, un important chapitre consacré à l'*organisation judiciaire*. C'est peut-être le meilleur de l'ouvrage. Il est difficile de traiter avec une intelligence et une connaissance aussi sûre de ces questions, de tout ce qui intéresse le grand corps de l'État qu'on appelle le pouvoir judiciaire. On voit que M. Desjardins aime d'un amour profond et religieusement filial le grand corps auquel il appartient et qu'il honore de son talent.

Me permettra-t-il de lui dire en terminant que j'ai éprouvé une peine véritable en le voyant mettre sur la même ligne que Saint-Simon, Bakounine et tous ceux qu'il appelle, avec quelque passion peut-être, « les pontifes de la secte », le publiciste éminent qui a nom Dupont-White ? A sa place, je ne serais pas rassuré si nous étions sous l'empire de la jurisprudence ancienne en matière de diffamation envers les morts. Dupont-White ne fut pas un socialiste dans le sens où M. Desjardins prend ce mot. Il combattit surtout cette doctrine étroite, aujourd'hui abandonnée en fait dans tous les pays, et qui réduit l'État au rôle de gendarme ou de veilleur de nuit (1). Mais de là à faire de Dupont-White un collectiviste, un socialiste, un communiste, il y a loin. Tout au plus fut-il un socialiste d'État, un précurseur des socialistes d'État, comme l'a très bien appelé M. de Laveleye dans des articles qui ont tiré de l'oubli un des publicistes les plus originaux et les plus puissants de ce siècle, et que se rappellent certainement les lecteurs de la *Revue des Deux Mondes*.

J'aurais pu, à bien des reprises, marquer et expliquer mon dissentiment avec l'auteur sur un assez grand nombre d'autres points. J'aime mieux laisser au lecteur le plaisir de faire lui-même ces décou-

(1) Cette dernière expression est du grand agitateur LASSALLE.

vertes et de discuter personnellement avec lui. Mais je le prie de ne pas oublier plus que je ne l'ai fait, cette déclaration de l'auteur qui ne se démentit pas une fois dans son ouvrage : « Ce livre n'est pas une œuvre de dénigrement ou de polémique, et nous entendons nous confiner sur les hauteurs sereines de la théorie politique. »

F. LARNAUDE.
Professeur de Droit public général
à la Faculté de Droit de Paris.

Cours de droit international public, par M. DESPAGNET, professeur à la Faculté de droit de Bordeaux. — Paris, Larose, 1894, IV-723 pages.

Dans la pensée de l'auteur, le *Cours de droit international public* est offert aux étudiants des facultés de droit et aux aspirants à la carrière diplomatique ou consulaire. Il s'est proposé, nous dit-il, de tenir un juste milieu entre les traités du droit des gens, « inabordables, par leur développement même, pour ceux qui ne sont pas déjà familiarisés avec la science », et les travaux qui « se réduisent à un exposé d'idées générales insuffisantes pour qui a besoin d'être mis au courant de la progression historique et des règles actuelles du droit international positif ». Pareille idée obtiendra certainement le suffrage des professeurs de droit international et, personnellement, nous ne pouvons qu'en louer notre collègue et ami. Déjà avantageusement connu du monde juridique par son *Précis de droit international privé*, M. Despagnet affirme, par son nouvel ouvrage, sa compétence en matière de droit public. Au surplus, le juriste qui étudie l'une et l'autre se rend parfaitement compte de la liaison intime qui existe entre les deux branches du droit international. La solution du conflit des lois privées exige, en effet, la solution de la question préalable de souveraineté. Un peu volumineux pour les étudiants de deuxième année, pour lesquels, quelle que soit son importance, le droit international public constitue seulement un cours semestriel, le nouveau traité, qui contient plus de 700 pages, se recommande par une grande clarté d'exposition et une appréciation saine et exacte des faits historiques. De ces faits, l'auteur tire toujours le meilleur parti à l'appui des solutions données. Partisan de la méthode historique, il intéresse le lecteur en lui montrant l'application du droit aux faits ; et, en donnant comme base à ce droit ces faits eux-mêmes, il rend stable et solide une science quelque peu incertaine à raison de l'absence d'un législateur.

Une introduction est consacrée au développement historique du droit international. Il y est question, d'abord, des idées qui présidaient chez les Grecs et les Romains aux rapports internationaux. Le rôle des Amphictyonies, qui n'eurent, en définitive, qu'une action religieuse, y paraît exagéré. Vient ensuite l'examen de l'influence du christianisme et de la papauté ; puis, l'histoire du droit international

se déroule, depuis les traités de Westphalie jusqu'à la Révolution française, et de la Révolution française à nos jours. L'étude chronologique se poursuit ainsi avec ordre et méthode, laissant dans l'esprit une impression satisfaisante. La littérature du droit international fait l'objet d'un chapitre à part, où Grotius occupe la place qu'il mérite.

L'introduction comprend encore l'examen de la notion et du fondement du droit international, dont l'existence et la sanction sont nettement démontrées, et passe ensuite aux divisions de ce droit, à ses rapports avec le droit international privé. A ce dernier point de vue, le domaine du droit international public est soigneusement circonscrit ; il embrassera notamment les conflits des lois pénales, bien que ce point soit discuté, pour ce motif que l'application de la loi pénale est surtout faite dans l'intérêt de la collectivité. Les sources du droit international public sont étudiées au double point de vue du droit théorique et du droit positif. Nous avouons ne pas goûter beaucoup cette dualité, qui semblerait indiquer qu'il y a deux droits internationaux publics : l'un à l'état de théorie, l'autre appliqué au fait. Il pourrait en résulter une confusion de nature à jeter le trouble dans l'esprit des jeunes gens. Ceux qui sont initiés déjà comprendront, sans doute, la pensée de M. Despagnet, et ne supposeront pas qu'il mette le droit théorique en opposition avec le droit pratique; mais, pour les autres, il serait nécessaire, croyons-nous, de prendre une position plus nette. Enfin, l'auteur dénie, peut-être un peu à la légère, toute utilité et tout avantage pratique à la codification internationale, que beaucoup de bons esprits paraissent, au contraire, envisager à un point de vue diamétralement opposé. Il la déclare inséparable de l'institution d'un tribunal international, ce qui n'est pas absolument démontré, car le droit international, aujourd'hui codifié sur un certain nombre de points par suite des grandes conventions internationales, est appliqué en l'absence d'une juridiction internationale générale.

Ces préliminaires exposés, l'auteur traite, en autant de parties de son œuvre, des points suivants : *a*) de l'État sujet du droit international; *b*) des droits et devoirs internationaux des États ; *c*) des conflits de lois entre les États; *d*) de l'individu dans les rapports internationaux; *e*) des biens en droit international ; *f*) des rapports d'obligations entre les États; *g*) des conflits entre les États.

L'État, sujet du droit international, auquel est consacré le livre premier est défini, après Bluntschli : « Un ensemble de familles, obéissant à une autorité commune, établies sur un territoire fixe, tendant à se faire respecter dans une indépendance collective et à la conservation de chacun de ses membres. » De là découlent les conditions indispensables pour la constitution de l'État. D'autre part, l'État constitue, pour notre auteur, une personne morale, jouissant de plein droit de l'existence juridique sur le territoire des autres États. Ce point de

vue, tout d'actualité, vient de susciter des controverses nombreuses, au sujet d'un procès récent (*Pandectes périodiques*, 1892, II, 17). Tandis que M. Moreau, professeur à la Faculté de droit d'Aix, soutient que l'État étranger ne forme pas une personnalité morale au regard du droit interne des autres États, mais seulement une personnalité de droit international (J. Clunet, 1892, p. 337 et suiv.), M. Lainé, professeur à la Faculté de droit de Paris, estime que, chez l'État, la personnalité juridique est inséparable de la personnalité internationale (J. Clunet, 1893, p. 273 et suiv.). La question est délicate, puisque Laurent, que M. Despagnet cite comme s'étant prononcé en son sens dans son *Traité de droit international privé* (t. IV, n° 73), a ensuite adopté une opinion contraire dans ses *Principes de droit civil* (t. I, n°s 310, 311).

Le livre premier nous entretient ensuite des diverses formes d'États, de leur formation et de leur extinction, et spécialement des questions que soulèvent les annexions totales ou partielles. Un chapitre spécial est consacré à la question des nationalités, dans lequel l'auteur affirme qu'il est nécessaire de maintenir les nationalités *électives*, se prononçant ainsi contre les doctrines radicales qui, au nom de la théorie des frontières naturelles et de l'extension des États, veulent bouleverser le *statu quo* européen. Nous aurions voulu voir M. Despagnet entrer plus avant dans cette question capitale et connaître sa pensée au sujet de l'influence qu'y joue, pour d'autres, l'unité de langue ou la communauté d'origine. Pour M. Novicow, par exemple, « c'est la langue de l'élite qui marque les frontières de la nationalité, toutes les fois qu'il n'y a pas d'antagonisme entre cette élite et les masses qui l'environnent ». (*La politique internationale* , p. 69.)

Plus loin, M. Despagnet entre dans l'examen de la condition juridique des principaux États, en ce qui concerne les rapports internationaux. Les diverses formes d'États nous sont présentées d'une façon claire et méthodique. Citons notamment l'étude sur la neutralité perpétuelle et ses conséquences, ainsi que celle relative à la papauté au point de vue international. Pourtant, à ce dernier point de vue, nous devons signaler une lacune assez grave. Pour prouver que les concordats ne sont pas des traités, ce qui, par parenthèse, paraît bien singulier, car en définitive ils interviennent entre un État et un souverain étranger, l'auteur se borne purement et simplement à déclarer que, la papauté n'ayant pas de territoire, ne peut constituer un État. Or cette manière de voir est loin d'être admise d'une façon unanime; et il a été soutenu, au contraire, que la papauté est un État, bien qu'elle ne remplisse pas les conditions ordinaires des États, spécialement quant au territoire (conf. les conclusions du procureur général Melcot devant la cour d'Amiens, au sujet du procès Plessis-Bellière, et la note de M. Weiss, professeur agrégé à la Faculté de droit de Paris, apud *Pandectes périodiques, loc. cit.*). La question comportait donc un débat approfondi et demandait plus, dans tous les cas, qu'une simple affirmation.

Le livre II nous amène aux droits et devoirs internationaux absolus des États. Parmi ces droits, M. Despagnet fait figurer la souveraineté interne et externe, l'égalité, les droits de conservation ou de défense, de commerce mutuel, de respect mutuel, de représentation. Chacun de ces points fait l'objet d'un chapitre à part, où l'auteur reproduit dans un ordre personnel les principes unanimement admis par les publicistes. Il rencontre sur sa route les théories marquantes de l'équilibre et de l'intervention. Sur ce dernier point, il déclare avec raison ne pouvoir suivre, dans leurs développements, les auteurs nombreux qui ont écrit sur la matière. Pour lui, l'intervention n'est justifiée que si elle est commandée par les nécessités strictes de la défense des droits de l'État qui veut la réaliser. Cette formule se rapproche beaucoup de celle adoptée dans une excellente thèse sur l'intervention, soutenue à la Faculté de droit de Paris en 1890, où il est dit (p. 52) que « l'intervention ne sera légitime qu'autant qu'elle consistera dans l'exercice d'un droit établi au profit de l'intervenant ». Au sujet de l'intervention, la question d'Orient nous est présentée depuis ses origines jusqu'aux événements que tout le monde a présents à la mémoire, et qui se sont produits postérieurement au traité de Berlin du 13 juillet 1878. Dans l'exposé du droit de représentation de l'État, la condition des agents diplomatiques trouve sa place naturelle.

Avec le livre III, nous passons aux conflits de lois entre les États. La matière du conflit des lois privées rentre dans le droit international public comme soulevant une question de souveraineté. Toutefois, le principe posé, quant aux questions de détail que ce conflit soulève, et spécialement au point de vue des cas dans lesquels l'ordre public d'un pays peut et doit s'opposer à l'application de la loi étrangère, l'auteur renvoie, avec raison, au droit international privé qui a pour mission directe l'étude des conflits de lois. Mais il met parfaitement en relief ce point important que les règles qui régissent la solution du conflit de lois doivent être élaborées, non d'après les idées personnelles de chaque pays, mais par application uniforme et générale des principes du droit international. Il pose à cet égard les deux règles suivantes, fécondes en conséquences : *a*) en vertu du respect réciproque qu'ils se doivent et de leur égalité juridique, de leur personnalité souveraine et de leur droit de commerce mutuel, les États sont tenus de tolérer sur leur territoire l'application d'une loi étrangère, quand elle est légitimement compétente pour régler un rapport juridique ; *b*) en vertu de leur droit de conservation comme personnalités souveraines et indépendantes, les États peuvent toujours écarter l'application d'une loi étrangère contraire à leur ordre public. Poussant plus loin ses investigations, M. Despagnet aborde ensuite l'examen de la théorie des statuts ; en quoi, nous semble-t-il, il empiète trop sensiblement sur le domaine du droit international privé, s'exposant ainsi ou à dépasser les limites de son sujet, ou à s'en tenir à des généralités trop vagues.

Vient, après cela, le conflit des lois pénales. La compétence criminelle est rapidement analysée, et l'importante matière de l'extradition traitée avec les développements qu'elle comporte. L'auteur s'occupe enfin de l'assistance internationale pour la découverte et la répression des infractions, dans un chapitre auquel des événements récents vont peut-être bientôt donner malheureusement une plus grande importance !

Jusqu'ici nous nous sommes occupé seulement de l'État sujet du droit international. Le livre IV va maintenant avoir pour objet l'individu considéré dans les rapports internationaux. La nationalité est exposée en premier lieu : bien entendu, il n'était pas possible ici d'entrer dans l'examen des diverses législations positives ; nous aurions pourtant souhaité quelques explications rapides et une appréciation sommaire sur les vicissitudes par lesquelles est passée la législation française depuis le Code civil jusqu'à la loi du 22 juillet 1893, vicissitudes qui probablement n'ont pas encore pris fin, car nous sommes de ceux qui pensent que la loi du 26 juin 1889, poussant à l'extrême le *jus soli*, est loin d'avoir dit le dernier mot en cette matière.

L'étranger est ensuite envisagé dans ses rapports avec l'État. Les questions d'admission à domicile, d'expulsion, d'asile, et la condition des étrangers en général, sont analysées dans leurs grandes lignes, avec renvoi quant aux détails au cours de droit international privé. Les pays hors chrétienté occupent une place spéciale, ainsi que les capitulations. Un chapitre distinct traite des consuls envisagés comme les protecteurs de leurs nationaux à l'étranger, et des attributions diverses qui leur appartiennent. Enfin, une place spéciale est réservée à l'examen de certaines mesures relatives à la protection générale de l'individu dans les rapports internationaux, telles que celles concernant la prohibition de l'esclavage et de la traite.

Les biens sont étudiés dans le livre V, au point de vue international ; ils comprennent le domaine terrestre, le domaine maritime, le domaine fluvial et les navires de guerre et de commerce. Au sujet de la théorie du droit de conquête, l'auteur se prononce contre le système du plébiscite international en cas d'annexion. Pourtant, sans le plébiscite, on en arrive, ainsi qu'on l'a fort justement fait remarquer, à disposer des peuples comme de troupeaux, et on ne peut guère invoquer, pour n'y point recourir, que la question d'État, grâce à laquelle se trouvent sanctionnées les plus abominables iniquités. Ce qu'il faut condamner, ce n'est pas le plébiscite, qui nous paraît fort légitime en thèse, mais les excès et les fraudes qui trop souvent l'ont vicié dans ses applications, et desquels on doit le garantir. Le droit d'occupation est étudié, soit dans ses rapports avec les règles posées par la conférence de Berlin, soit dans ses relations avec les questions qui s'y rattachent, telles que délimitations de zones d'influence, protectorats, etc.

Les rapports d'obligations entre les États font l'objet du livre VI. Il s'agit là des traités internationaux, dans l'étude desquels M. Despagnet condense et résume les principes admis d'un commun accord par la doctrine et la pratique du droit international public.

Les six premiers livres envisagent les États dans leurs relations pacifiques, et leurs développements occupent 500 pages. Le livre VII, relatif aux conflits entre les États, n'a que 200 pages. Cette disproportion tient, soit à ce que les rapports pacifiques sont heureusement la règle, soit peut-être à ce que l'auteur a eu vaguement conscience de l'inanité de cette conception qu'on appelle le droit de la guerre, comme si l'on pouvait raisonnablement parler de droit à propos de la guerre, qui constitue le plus souvent la négation du droit ! M. Despagnet cherche à éviter l'objection, en partant de ce point de vue essentiellement théorique que la guerre n'est juste que si elle constitue un moyen de défense des droits de l'État, et que par suite elle peut être réglementée comme l'est la légitime défense entre particuliers. Il ajoute qu'on doit la soumettre à des règles fixes, ne serait-ce que pour en diminuer l'horreur ; et il ramène ces règles aux trois propositions suivantes : *a*) la guerre est un rapport d'État à État ; *b*) elle ne se manifeste directement qu'entre les forces militaires des États ; *c*) les actes de guerre doivent se restreindre aux faits indispensables, c'est-à-dire à ceux qui ont pour but de détruire ou d'affaiblir la puissance militaire de l'ennemi. Cette conception d'un droit de la guerre a, du reste, une date assez récente ; la première manifestation en remonte à la déclaration de 1856, que suivent les conventions de 1864 et 1868 et la vaine tentative de Bruxelles en 1874.

Avant de s'occuper de la guerre elle-même, le livre VII nous donne quelques indications relatives, soit aux solutions pacifiques des conflits internationaux sous forme de négociations directes, de bons offices, de médiation, de congrès et conférences, soit aux solutions violentes, rétorsion, représailles, embargo, blocus pacifique. Arrivant ensuite à la guerre, après un rapide aperçu philosophique, M. Despagnet envisage successivement les points suivants : *a*) déclaration de guerre et ses effets, *b*) droits et devoirs des belligérants dans les actes d'hostilité ; *c*) conventions conclues entre belligérants ; *d*) occupation militaire et ses effets ; *e*) fin de la guerre ; *f*) règles spéciales à la guerre maritime ; *g*) règles de la neutralité.

La déclaration de guerre est souvent omise en fait ; il vaut mieux cependant qu'elle ait lieu, à raison des intérêts divers qu'elle met en jeu vis-à-vis des individus et à l'égard des états belligérants ou autres. D'un autre côté, au point de vue du droit constitutionnel interne, elle assure que la guerre n'interviendra jamais sans l'assentiment du Parlement dans les pays où cet assentiment est nécessaire. Et, à ce point de vue, l'auteur critique, avec raison, la distinction qui a été faite entre la guerre proprement dite et *les expéditions*. En réalité,

dans les deux cas, la guerre existe, et, grande ou petite, elle ne peut être engagée sans l'adhésion du pouvoir compétent.

Nous passons ensuite à l'examen des droits et des devoirs des belligérants dans les hostilités, droits et devoirs trop souvent violés ; c'est ainsi qu'à Bazeilles et à Châteaudun, les Prussiens refusèrent le caractère de belligérants à des gardes nationaux revêtus de leurs uniformes! L'ouvrage envisage à ce sujet les diverses restrictions apportées aux moyens d'attaque et de défense, soit au point de vue de l'humanité (convention de Saint-Pétersbourg du 11 décembre 1868), soit au point de vue de la loyauté et de l'honneur. Il nous entretient du traitement des prisonniers, des malades, des blessés et des morts, ainsi que des adoucissements que les mœurs modernes ont apportés aux rigueurs des guerres anciennes. On peut ajouter que, de l'avis des praticiens les plus compétents, les guerres futures nécessiteront une organisation hospitalière beaucoup plus active et plus perfectionnée.

L'occupation est souvent la conséquence de la guerre. Pour qu'elle produise ses effets juridiques, il faut que le gouvernement du pays envahi soit mis dans l'impossibilité d'exercer sa souveraineté, et que l'envahisseur se trouve suffisamment établi sur le territoire pour y exercer, en fait, sa propre souveraineté. M. Despagnet critique, avec raison, à ce sujet, la prétention qu'éleva la Prusse de faire rendre les jugements par les tribunaux français au nom des puissances occupant la Lorraine ; « les magistrats français, dit-il, résistèrent courageusement à cette prétention blâmée par les auteurs allemands eux-mêmes ». Il analyse les effets de l'occupation au point de vue de la propriété privée et au point de vue de la propriété de l'État. Vient, en dernier lieu, la fin de la guerre avec ses conséquences et les mesures d'exécution qui en découlent.

Après l'examen de la guerre terrestre, le livre VII passe à celui de la guerre maritime, qui, « par sa nature même, est un rapport international absolument identique à la guerre continentale, dont elle ne diffère que par le théâtre des hostilités ». Parmi les opérations de la guerre maritime, le blocus tient naturellement une place importante. Le blocus, suivant M. Despagnet, ne doit pas être pacifique. Il doit être effectif, ce qui ne permet de saisir que les navires pris en flagrant délit au moment où ils tentent de franchir la ligne matérielle du blocus. Cette idée n'était pas acceptée autrefois, et, pour sa réalisation, fut conclue la fameuse ligue de la neutralité armée en 1780. Au sujet du blocus, est rappelée et repoussée à bon droit la fameuse théorie de la *continuité du voyage*, théorie qui serait la ruine du commerce des neutres, et qui, admise par les tribunaux des prises des États-Unis et par la commission arbitrale instituée par les articles 12 et 13 du traité de Washington de 1871, a été condamnée par tous les publicistes, par la commission des prises de l'Institut de droit international et par la Chambre haute des États généraux des Pays-Bas, dans la séance du 25 janvier 1884.

La propriété privée ennemie doit être considérée comme inviolable au point de vue rationnel, sauf au cas de violation de blocus ou de contrebande de guerre. Mais, en pratique, la propriété ennemie est déclarée saisissable en cas de guerre maritime, ce qui conduit l'auteur à indiquer d'une manière rigoureuse dans quels cas cette propriété devra être traitée comme ennemie et, par suite, susceptible de capture. Il passe, à ce sujet, en revue les usages admis par les divers peuples, quant aux navires et aux marchandises, ainsi que les exceptions au droit de capture acceptées d'un commun accord. L'organisation des tribunaux des prises est envisagée dans son état actuel ; ces tribunaux devraient être internationaux, et l'Institut propose de leur donner ce caractère en appel ; nous pensons qu'il faudrait aller jusqu'au bout et les organiser comme internationaux même en première instance.

L'examen des règles de la guerre maritime se termine par une analyse de celles relatives à la neutralité. M. Despagnet rappelle, à ce sujet, les conflits entre l'Angleterre et les États-Unis auxquels mit fin l'arbitrage de Genève, et passe en revue les principes posés dans la déclaration du 16 avril 1856, eu égard à la marchandise neutre, principes d'après lesquels : *a*) le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie à l'exception de la contrebande de guerre ; *b*) la marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi.

Ayant ainsi envisagé les solutions amiables et les solutions violentes, M. Despagnet nous entretient des solutions juridiques des conflits internationaux, c'est-à-dire de l'arbitrage. Après avoir montré le grand mouvement qui de tout temps a porté les peuples vers cette institution, et le courant d'idées qui, sous des influences de toute nature, pousse aujourd'hui de plus en plus à son application, il nous donne une liste des principaux arbitrages et un aperçu général sur les traités d'arbitrage permanent. Il s'occupe ensuite de l'organisation pratique de l'arbitrage, du choix des arbitres et de la procédure à suivre devant le tribunal arbitral. Enfin il arrive à l'idée de la création d'un tribunal international permanent, et discute à ce sujet les projets de MM. de Laveleye, Marcoartu, Dudley-Field, Lorimer, Kamarowski, Bluntschli et autres publicistes. Il se prononce contre cette création, parce que le tribunal international permanent aurait à appliquer un droit peu déterminé, que ses sentences seraient dépourvues de sanction, et qu'enfin les États se refuseraient à exécuter ses décisons au sujet des conflits intéressant leur honneur ou leur indépendance. Il admet seulement les juridictions internationales spéciales, telles que la juridiction des prises, les commissions internationales des grands fleuves et autres du même genre Il y a là de bien graves problèmes, sur lesquels M. Despagnet ne pouvait naturellement s'étendre sans dépasser de beaucoup les limites d'un cours général ; mais, pour ce même motif, il nous paraît condamner trop facilement

des conceptions qui méritent une discussion sérieuse et approfondie, et au sujet desquelles nous réservons notre jugement, ne pouvant non plus les apprécier dans un compte rendu, si étendu qu'il puisse être.

En terminant, félicitons M. Despagnet d'avoir eu le courage d'entreprendre son œuvre et l'énergie nécessaire pour la mener à bonne fin. D'autres signaleront peut-être dans son livre des inexactitudes légères ou des omissions de peu d'importance; quant à nous, nous estimons que la critique doit envisager l'œuvre par ses grands côtés et l'apprécier dans ses lignes générales. Or, à ce point de vue, le *Traité de droit international public* sera, nous le croyons, aussi bien accueilli dans le monde juridique que l'a été son frère aîné, le *Précis de droit international privé*. L'un et l'autre sont, en effet, destinés à vulgariser une science importante, appelée à un grand avenir, mais qui n'a pas, dans le passé, les solides assises sur lesquelles s'appuient les autres branches juridiques. M. Despagnet déclare qu'il a été mû, en composant son œuvre, par la préoccupation de « défendre les droits de son pays, de justifier sa conduite, les premiers trop souvent méconnus, la seconde fréquemment dénaturée par des écrivains étrangers ». C'est là un but qu'on ne saurait trop louer, car malheureusement les articles parus dans certaines revues étrangères et certains livres publiés à l'étranger ne nous rendent pas toujours la justice qui nous est due. Des ouvrages comme celui que nous venons d'analyser servent donc à la fois et la cause nationale et la cause de la science en général, tout en édifiant sur des bases solides la réputation juridique de leur auteur.

A. MERIGNHAC,
Professeur de Droit international
à la Faculté de Droit de Toulouse.

Systèmes généraux d'impôts, par RENÉ STOURM. Paris, Guillaumin, 1893. XV-415 pages.

Le livre de M. Stourm est, sans contredit, l'un des meilleurs et des plus utiles qui aient été publiés en France, dans ces dernières années, sur les questions fiscales.

Nul, il est vrai, n'était mieux préparé et plus apte que son auteur à traiter, en la renouvelant, la difficile matière des impôts.

Il a appartenu longtemps à l'inspection des finances. Il a toute la compétence technique que l'on s'accorde à reconnaître aux membres de ce corps d'élite. Professeur à l'École libre des sciences politiques et chargé du cours de finances, il doit aux nécessités et à l'habitude de l'enseignement de remarquables qualités de précision, d'ordre et de clarté dans l'exposition.

Se conformant au programme de son cours à l'École des sciences politiques, M. Stourm a divisé l'étude des impôts en deux parties. La première embrasse les théories les plus générales et les systèmes d'impôts qui y correspondent. La seconde porte sur le détail des diffé-

rentes catégories particulières d'impôts, sur tout ce qui concerne leur assiette, leur tarif, leur recouvrement.

C'est la première de ces deux parties que M. Stourm fait paraître aujourd'hui, dans le livre que nous désirons présenter à nos lecteurs.

L'auteur a pris soin de nous indiquer, dans une courte préface, les considérations et les idées directrices qui l'ont déterminé et guidé dans son œuvre.

« Les questions d'impôt, nous dit-il en commençant cette préface, acquièrent malheureusement, dans ce dernier quart de siècle, une importance anormale. » Ou nous nous trompons fort, ou les mots ont, ici, quelque peu trahi la pensée de M. Stourm.

Pourquoi l'importance des questions fiscales serait-elle *anormale ?* Pourquoi serait-elle *malheureuse ?* Parce que, selon M. Stourm, elle doit être attribuée à deux causes : « au développement désordonné des dépenses publiques » et à la faveur croissante dont sont l'objet, dans l'opinion, « les projets radicaux de réformes d'impôts ».

A coup sûr, l'action de ces deux causes n'est pas contestable. Mais il s'en faut de beaucoup qu'elles soient les seuls facteurs de l'importance acquise de nos jours par les questions fiscales. Il y en a bien d'autres et il y en a, par bonheur, d'une tout autre nature.

A côté du développement désordonné des dépenses publiques, il y a leur développement nécessaire et légitime. N'est-il pas trop évident que les obligations incombant à l'État et les charges budgétaires qui pèsent sur lui vont en augmentant sans cesse, dans nos vieilles civilisations, alors même que ne se feraient nullement sentir les tendances radicales et socialistes dont s'effraie, si justement d'ailleurs, M. Stourm ? A côté des projets de réforme fiscale marqués au coin d'un aveugle radicalisme ou entachés de socialisme plus ou moins révolutionnaire et dont les promoteurs sont le plus souvent de vulgaires politiciens en quête d'une popularité malsaine, il y a ceux que proposent des esprits éclairés et sincères uniquement inspirés par le sentiment de la justice, ceux qui répondent à ce besoin toujours plus vif d'amélioration et de progrès qui se manifeste dans une démocratie. A côté enfin des systèmes purement chimériques et dont l'application serait désastreuse, il y a, comme on le voit par le livre même de M. Stourm, ceux qui sont simplement difficiles à réaliser, mais dont la réalisation éminemment désirable est possible et doit être poursuivie.

Ce qui serait anormal et surprenant, en vérité, c'est que l'opinion publique fût indifférente à l'endroit des questions fiscales dans un pays où l'une des plus grandes révolutions politiques et sociales que l'histoire enregistre, la révolution de 1789, a été accomplie en vue d'assurer à la nation tout entière et à ses représentants le vote et, par conséquent, la libre discussion de l'impôt.

En réalité, le phénomène que M. Stourm constate avec tristesse et juge avec trop de sévérité dans les premières lignes de sa préface, est un phénomène bien naturel. Il faudrait plutôt s'en réjouir que s'en

plaindre. Les questions fiscales ne peuvent pas tenir une place trop grande dans les préoccupations de notre pays. Ce qui est fâcheux, et ce qu'il faut redouter aujourd'hui, ce n'est pas l'importance qu'elles acquièrent, c'est l'importance des idées vagues et des formules creuses par lesquelles les réformateurs de profession et la masse des contribuables eux-mêmes ont trop souvent la prétention de les résoudre; c'est aussi l'influence qu'exerce sur un trop grand nombre d'esprits cette fausse conception que l'impôt n'a pas seulement une fonction fiscale, qu'il a également une fonction sociale et qu'il doit servir à régler, selon la justice, la répartition des richesses.

C'est bien là, d'ailleurs, au fond, la véritable pensée de M. Stourm. Ne s'est-il pas chargé lui-même d'atténuer ce qu'il y a d'excessif et d'injuste dans la phrase que nous avons citée, quand il déclare (p. 14) que si l'horizon de la théorie de l'impôt s'est étendu depuis la première moitié de ce siècle, cela tient à des progrès « dont nous pouvons nous glorifier à juste titre, puisqu'ils découlent d'un état social plus avancé et des conquêtes de la science ».

Presque tous ceux qui ont écrit (1) sur les phénomènes fiscaux et financiers ont confondu la science et l'art dont ces phénomènes peuvent être l'objet; la science, qui recherche seulement les lois des faits, c'est-à-dire les rapports nécessaires et constants auxquels ils sont soumis; l'art, qui recherche et propose les moyens de modifier les faits existants en vue de réaliser un idéal conçu à l'avance.

M. Stourm s'est heureusement gardé de cette confusion. Il a fort bien compris que la fiscalité peut servir de matière à une science et à un art et que cet art et cette science constituent deux séries d'études parfaitement distinctes, bien que très étroitement liées l'une à l'autre. Les phénomènes fiscaux ne sont, à tout prendre, qu'une variété, une catégorie des phénomènes économiques. On distingue assez généralement, en ce qui concerne ces derniers, considérés dans leur ensemble, entre la science et l'art. Pourquoi n'observerait-on point cette distinction dans l'étude particulière des phénomènes fiscaux? Il y a le même intérêt à le faire, il y a peut-être une utilité plus immédiate et plus évidente encore.

C'est avec grande raison que M. Stourm résume tous les griefs qu'il développera dans la suite de son livre contre les auteurs de projets

(1) V. notamment M. PAUL LEROY-BEAULIEU, dans son *Traité de la Science des Finances*, t. I, p. 1-4, 5e édit. Voici comment s'exprime M. P. Leroy-Beaulieu, p. 3 : « De même celui qui écrit sur la science des finances peut plaindre sincèrement les États qui font de trop grosses dépenses, mais sa tâche réelle consiste à indiquer comment un État peut se procurer des ressources en ménageant autant que possible les intérêts des particuliers et en respectant la justice. » Ce passage permet de ranger M. P. Leroy-Beaulieu parmi ceux qui ne soupçonnent même pas la distinction nécessaire entre la science et l'art. Celui qui recherche et qui indique les moyens par lesquels un État peut se procurer des ressources, fait exclusivement de l'art. Il ne fait pas de la science, quoi qu'en dise M. P. Leroy-Beaulieu.

radicaux, en une simple accusation de confondre la science et l'art.

« Cette confusion d'apparence technique constitue, dit-il (p. 13), le vice primordial de leurs conceptions. » Nous sommes, sur ce point, tout à fait de l'avis de M. Stourm. Seulement, tandis qu'à ses yeux les auteurs de projets radicaux ont le tort de faire de la science alors qu'ils devraient faire de l'art, nous leur reprochons, nous, d'avoir la prétention de faire de la science, alors qu'en réalité ils font exclusivement de l'art. Pour être essentiellement utopiques et malfaisantes, leurs solutions et leurs réformes n'en relèvent pas moins de l'art. Ne cherchent-ils pas toujours, en effet, ce qui est bien le trait caractéristique de toute théorie d'art, à prouver que l'état actuel des choses est intolérable, et ne songent-ils pas à substituer, d'un seul coup, au système fiscal existant pris en bloc, un système nouveau (1) ?

Il y a là, nous semble-t-il, de la part de M. Stourm, une application inexacte de la distinction entre la science et l'art. Ce n'est pas la seule, du reste, qu'on puisse lui reprocher. En voici une autre plus manifeste encore, si c'est possible.

Parmi les principes généraux ou constatations de vérités d'ordre universel qui constitueraient la science de la fiscalité, M. Stourm croit pouvoir ranger les différentes règles qui doivent présider à l'établissement de l'impôt. Si grand que soit notre respect pour les quatre maximes (2) d'Adam Smith et pour leur illustre auteur, nous nous refusons absolument à y voir des propositions pourvues, à un degré quelconque, d'un caractère scientifique. Des maximes de ce genre expriment simplement des préceptes, des conseils, des *desiderata* dont les gouvernements et les législateurs devront s'inspirer et non des rapports nécessaires ou des lois. A ce titre, elles appartiennent à l'art et non à la science de la fiscalité.

Mais si nous n'entendons pas exactement comme M. Stourm l'application de la distinction entre la science et l'art, nous acceptons sans réserve les principes qu'il oppose aux données plus ou moins fantaisistes sur lesquelles sont fondés ordinairement les systèmes des auteurs de projets radicaux. Ces principes peuvent se ramener aux propositions suivantes : — il existe des rapports nécessaires entre un système d'impôts et le milieu social dans lequel il est appliqué ; — le meilleur système d'impôts pour un pays est celui qui s'adapte aussi exactement que possible au tempérament et aux mœurs de ses habitants, à leurs traditions, à leur éducation politique, à l'état de la

(1) V. le mot *Science et Art*, dans le nouveau Dictionnaire d'Économie politique, t. II, p. 797-798.

(2) Ces maximes sont bien connues. Il nous suffira de les rappeler en les résumant : 1° L'impôt doit être proportionnel au revenu des citoyens ; 2° La portion d'impôt que chaque individu est tenu de payer doit être certaine et non arbitraire ; 3° Tout doit être perçu à l'époque et selon le mode que l'on peut présumer les plus commodes pour le contribuable ; 4° Tout impôt doit être perçu de manière à retirer des poches du peuple aussi peu que possible au delà de ce qu'il rapporte à l'État.

richesse publique ; — « avant de réformer le régime des impôts, il faut réformer les institutions, les mœurs, les tendances, les aspirations dont ce régime découle, au sein desquelles il se meut, qui l'influencent et le dominent » (v. Préface, p. 6-11).

Le livre de M. Stourm est composé d'une introduction et de trois parties.

L'introduction est intitulée : Histoire, définition et qualités de l'impôt. Elle est divisée en trois chapitres correspondant aux trois sujets visés dans le titre lui-même.

L'histoire dont il s'agit dans le chapitre premier n'est pas du tout l'histoire de l'impôt. C'est uniquement celle des écrits et des doctrines sur l'impôt, depuis les *Économies royales* de Sully et le *Traité d'économie politique* de Montchrétien, jusqu'au *Traité de la science des finances* de M. Paul Leroy-Beaulieu et aux *Solutions démocratiques de la question des impôts* de M. Léon Say.

M. Stourm a voulu être très bref dans l'exposé historique qu'il nous donne. C'était son droit. Nous ne pouvons l'en blâmer. A peine oserons-nous lui en exprimer notre regret. La brièveté ne saurait, toutefois, justifier certaines omissions. Nous nous permettrons de relever l'une de celles qui nous ont le plus frappé.

Entre Vauban et les physiocrates, M. Stourm se borne à citer deux noms : celui de Dutot qui, dans ses *Réflexions politiques sur le commerce et sur les finances*, a trouvé le moyen de ne pas dire un seul mot de l'impôt, et celui de Forbonnais qui a fait « plutôt en érudit qu'en économiste » l'histoire des finances de la France depuis 1595 jusqu'en 1721. Le nom de Montesquieu n'est pas venu sous sa plume.

Il ne peut y avoir là qu'un oubli (1). M. Stourm connaît aussi bien que nous cet admirable livre XIII de l'*Esprit des Lois*, où Montesquieu expose avec sa pénétration et sa hauteur de vue habituelles toute une doctrine fiscale bien supérieure à celle des physiocrates et que nous n'avons pas dépassée, dans certaines de ses parties. Personne n'a mieux dégagé que Montesquieu les rapports qui existent entre les impôts et la nature des institutions politiques. Personne n'a mieux observé et décrit les caractères et les effets des différentes catégories d'impôt et spécialement des impôts indirects. N'est-ce pas lui encore qui, le premier peut-être, a signalé, dans un passage que l'on croirait écrit d'hier et que l'on ne citera jamais assez, l'une des causes les plus agissantes de l'accroissement des dépenses publiques et des impôts : « Une maladie nouvelle s'est répandue en Europe, écrit-il dans le chapitre XVII du livre XIII de l'*Esprit des Lois* ; elle a saisi nos princes et leur fait entretenir un nombre désordonné de troupes. Elle a ses redoublements et elle devient nécessairement contagieuse, car sitôt qu'un État augmente ses troupes, les autres soudain augmentent

(1) M. Stourm, en effet, cite Montesquieu plusieurs fois, dans la suite de son livre. Voy. p. 20 et 231.

les leurs; de façon qu'on ne gagne rien par là que la ruine commune. Chaque monarque tient sur pied toutes les armées qu'il pourrait avoir si ses peuples étaient en danger d'être exterminés ; et on nomme paix cet état d'effort de tous contre tous. » Parmi tous les noms que cite M. Stourm, il n'y en a pas trois qui méritent, même en matière fiscale, d'être placés à côté de celui de Montesquieu.

Le chapitre II de l'Introduction est consacré à l'examen critique des diverses définitions qui ont été données de l'impôt et à la justification de la définition, de tous points excellente, que donne à son tour M. Stourm. « L'impôt, dit-il (p. 15), est un prélèvement opéré sur les facultés individuelles des contribuables pour subvenir aux besoins des services publics. »

Dans le chapitre III, M. Stourm énumère, définit et explique ce qu'il appelle « les qualités nécessaires à l'impôt ». Les qualités essentielles de l'impôt ont été merveilleusement formulées par Adam Smith dans les quatre maximes justement célèbres que l'on trouve au commencement de la 2e section du chapitre II du livre V des *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*. « Ces maximes, dit très justement M. Stourm (p. 26), constituent la *déclaration des droits des contribuables* et sont devenues des axiomes. » Il est permis cependant de chercher à les compléter. C'est ce que fait M. Stourm en quelques pages très substantielles (p. 32-44). Nous mentionnerons, entre autres, les pages qu'il consacre à cette règle : « *L'impôt ne doit être ni stimulant, ni moralisateur, ni protecteur; il doit être exclusivement le pourvoyeur du Trésor.* » C'est bien là une règle capitale. Elle mérite, à tous égards, de prendre rang à côté des maximes d'Adam Smith. Il est impossible d'en démontrer plus péremptoirement la légitimité que ne le fait M. Stourm (p. 43) : « L'impôt ne se justifie que par sa nécessité budgétaire. Là réside sa seule raison d'être, sa seule excuse. Le droit de puiser dans nos poches, de prélever chaque année une part de nos revenus et de nos facultés individuelles est un droit exorbitant, par conséquent strictement limité. Il ne saurait, sans devenir un monstrueux abus, être détourné de sa seule destination légitime, celle de pourvoir aux dépenses publiques. »

Une fois les principes posés et à leur pure lumière, M. Stourm entre dans l'examen des *systèmes généraux d'impôts* qui sont la véritable matière de son livre.

Il expose ces systèmes et en présente la critique en les classant en deux grandes catégories.

La première catégorie comprend les systèmes qu'il qualifie d'idéaux ou d'utopiques et qui lui semblent n'avoir aucune chance de réalisation prochaine.

La seconde comprend les systèmes réalisables et réalisés en tout ou en partie.

Les systèmes de la première catégorie sont au nombre de six. Il y

a : 1° l'impôt unique ; 2° l'impôt unique sur le capital ; 3° l'impôt uniforme ou capitation ; 4° l'impôt en nature ; 5° l'impôt sur le luxe ; 6° les impôts socialistes. Leur étude remplit la première partie de l'ouvrage (p. 46-122).

Les systèmes de la seconde catégorie sont au nombre de cinq. Il y a : 1° les impôts sur le revenu ; 2° l'impôt mixte sur le capital et sur le revenu ; 3° l'impôt sur les successions ; 4° l'impôt progressif ; 5° l'impôt par voie de grands monopoles, tel que le monopole des tabacs, de l'alcool, des allumettes.

Cette seconde catégorie de systèmes est, de la part de M. Stourm, l'objet d'une double étude. Il en expose d'abord (deuxième partie, p. 122-280), en discute et apprécie les données fondamentales. Il prend, ensuite (troisième partie, p. 280-400), et il décrit leurs grandes subdivisions intérieures, c'est-à-dire les principaux types d'impôts que l'on rencontre dans les divers systèmes généraux réalisables ou réalisés, les impôts directs et indirects, les impôts de répartition et de quotité, les impôts sur les valeurs mobilières et sur les valeurs foncières, les impôts sur la propriété et sur les consommations, les impôts sur les objets de première nécessité (1).

Nous nous garderons bien d'essayer de résumer ces trois parties du livre de M. Stourm ; le maître de la science fiscale est un maître aussi dans l'art de dire en peu de mots les choses nécessaires à l'intelligence du sujet qu'il traite. Il sait se borner, triomphant ainsi de ce que M. Paul Leroy-Beaulieu a appelé « l'une des principales difficultés pour celui qui entreprend de faire un traité de finances ». Ses explications et ses démonstrations ne pèchent jamais par excès de développement ; elles sont toujours réduites à ce qui est strictement indispensable. On risquerait trop de les affaiblir ou de les défigurer en essayant de les résumer.

Aussi bien, nous bornerons-nous à renvoyer nos lecteurs au livre lui-même. Que la réputation d'aridité des sujets fiscaux ne les effraie point. La lecture de M. Stourm leur paraîtra facile autant que profitable.

Nous voudrions pourtant, avant de terminer cette notice, dire un mot du chapitre qui clôt le livre, le chapitre XXII, *Résumé et conclusions*. Nous tenons à donner, sous la seule réserve que nous indiquerons, notre entière approbation aux conclusions qui y sont formulées et au classement qui y est proposé des réformes fiscales particulièrement recommandables.

M. Stourm, et on ne peut que l'en féliciter, est aussi résolument opposé à la pensée que tout doit être conservé et défendu, dans notre système fiscal actuel, qu'aux utopies et aux innovations aventureuses. Il sait mieux que personne les inconvénients et les lacunes de ce sys-

(1) C'est dans cette troisième partie que M. Stourm traite de l'incidence de l'impôt (p. 363-373). Le chapitre consacré à cet important sujet est peut-être un peu court. Il devrait, dans tous les cas, semble-t-il, trouver sa place dans l'introduction.

tème hétérogène qu'ont incessamment retouché et que nous ont légué les gouvernements les plus contradictoires. Il a l'esprit trop libéral, et il comprend trop bien les nécessités de notre temps, pour ne point réclamer des réformes. Il tient seulement à ce que ces réformes s'accomplissent « sans bouleversement radical, sans combinaisons utopiques, par parties successives, progressivement, au fur et à mesure des possibilités budgétaires ». N'est-ce point là la seule méthode dont puissent se réclamer aujourd'hui les esprits réfléchis et clairvoyants ?

Quant aux réformes fiscales recommandables, voici l'ordre dans lequel il les classe.

Il accorde le premier rang au dégrèvement des objets de première nécessité, les céréales, la viande, le sel; il supprime, touchant ces objets, et les impôts d'État et les impôts communaux, les octrois.

Il place en second lieu la réduction des droits sur les ventes d'immeubles. Il lui paraît inadmissible que le fisc continue à percevoir près de 7 0/0 de la valeur, soit deux années de revenu environ, sur la transmission à titre onéreux tant de la propriété bâtie que de la propriété non bâtie.

Il place ensuite la suppression complète de toutes taxes sur les transports, puis la diminution sensible des frais de justice et enfin l'abolition d'une partie notable des droits sur les boissons.

Mais il ne s'agit là que de dégrèvements, nous dira-t-on. C'est par centaines de millions que ces réformes, si modestes en apparence, vont entamer notre budget des recettes. N'y a-t-il pas là aussi, en l'état actuel des choses, une forte dose d'utopie ?

M. Stourm ne se fait, à cet égard, aucune illusion. S'il mérite un reproche, ce n'est assurément pas celui de croire trop aisément à la possibilité des réformes même *recommandables*. Que l'on en juge plutôt par le passage suivant de sa préface (p. 11) : « Tant que la France sera ce qu'elle est, tant qu'en outre le flot des dépenses ne suspendra pas son cours, ou mieux ne reculera pas, toute innovation fondamentale constituera une entreprise téméraire. »

Cette formule est par trop absolue. Elle contient, à nos yeux du moins, une certaine part d'exagération. M. Stourm paraît aller jusqu'à repousser toute idée de réforme ne se traduisant point par un dégrèvement. Nous ne le suivons point jusque-là. Nous sommes de ceux qui réclament, immédiatement, la réduction des droits sur les ventes d'immeubles, par exemple, et la suppression des droits sur les boissons dites hygiéniques. Même opérées par voie de simple déplacement de taxes et non par voie de dégrèvement, des réformes de ce genre nous semblent encore très désirables. Mais sous le bénéfice de cette réserve, nous n'hésiterons point à dire qu'il y a dans la proposition de M. Stourm une grande part de vérité. Il serait à souhaiter que tous nos réformateurs et nos hommes d'État en fussent pénétrés.

FERNAND FAURE,
Professeur de Statistique
à la Faculté de Droit de Paris.

Du jugement des contestations contre l'administration, et spécialement des tribunaux administratifs. *(Om Afgörelsen af Tvistigheder med Forvaltningen, særlig om administrative Retter)*, par J. Ussing, membre des tribunaux internationaux en Égypte. Philipsen, Copenhague, 1893; in-12, 310 pages.

Ce livre, qui a valu à son auteur le titre très prisé de docteur en droit de l'Université danoise, est avant tout un livre d'exposition. M. Ussing, qui a consacré à son travail de longues années d'études, analyse avec beaucoup de sûreté et de connaissance du sujet tout ce qui s'est écrit de plus saillant, à l'époque la plus récente, sur la juridiction administrative, et passe soigneusement en revue l'état actuel de cette juridiction dans les divers pays d'Europe. Il est arrivé à présenter ainsi, sous la forme d'un court résumé de 300 pages, un tableau de la doctrine, de la législation et de la jurisprudence, d'une fidélité de détail tout à fait remarquable. L'exposé du droit administratif français, notamment, est d'une exactitude extraordinairement rare chez un auteur étranger : peut-être n'y pourrait-on pas relever une seule erreur, même d'ordre secondaire.

M. Ussing ne conclut pas. Il serait injuste de dire que c'est le défaut de son livre, car cette absence de conclusions est certainement voulue, et l'auteur paraît même avoir pris un soin particulier de s'en abstenir. Il laisse au lecteur le soin de tirer celles qu'il voudra, et voici peut-être celles qu'on pourrait en dégager.

La première, c'est la constatation, qui n'a d'ailleurs rien d'inattendu, de l'existence d'une juridiction administrative dans tous les pays civilisés. Elle y est plus ou moins dissimulée, mais elle s'y rencontre toujours : M. Ussing la fait voir jusqu'en Angleterre.

Une seconde conclusion, c'est que, par contre, l'organisation et la compétence des juridictions administratives, si elles ont bien des points de rencontre, n'en sont pas moins extrêmement différentes d'un pays à l'autre. Ainsi, par exemple, en Allemagne, la compétence administrative s'étend à des litiges entre particuliers, lorsqu'ils portent sur une question de droit public. En France, à l'inverse, il arrive que le juge administratif connaît de litiges de droit commun, lorsque l'administration est en cause.

Ces deux constatations conduisent naturellement à une troisième : c'est que, si la juridiction administrative paraît être une nécessité, la définition de cette juridiction et le tracé de sa compétence constituent un des problèmes de droit les plus ardus. Sarwey, Laband, Jellinek, pour ne citer que les plus célèbres, s'y sont essayés; et l'exposé de leurs doctrines, très bien fait par M. Ussing, laisse, malgré tout, une impression d'insuffisance et d'obscurité.

Peut-être cela tient-il à ce que le problème est complexe, et rebelle à toute formule de principe. C'est un fait d'une expérience courante que la compétence administrative, un peu partout, est composée de

pièces et de morceaux. Mais il y a là plus qu'un fait : à y regarder de près, il ne peut guère en être autrement, et c'est la force des choses qui le veut. Comment, en effet, se pose la question? M. Ussing le montre avec beaucoup de netteté, au début de son livre. Il s'agit de prononcer entre la puissance publique et les particuliers, de définir et de limiter les droits de celle-là, de protéger les droits de ceux-ci, soit pour les garantir des empiètements de l'administration, soit pour rappeler l'administration à l'exécution de ses obligations, soit enfin pour assurer le droit des citoyens de prendre part aux affaires publiques. Dans tout état fondé sur la reconnaissance du droit (*Rechtsstaat*), toutes ces questions doivent nécessairement avoir un juge. Mais quand il s'agit de constituer ce juge, une double difficulté s'élève tout de suite. D'abord, quel sera-t-il? Car il faut, de toute nécessité, que le juge soit au-dessus du justiciable, et qu'il s'en fasse obéir : il y a là un premier point qui touche à la constitution ; car plus, en effet, le juge ordinaire est dépendant du gouvernement, moins la situation constitutionnelle qu'il occupe dans l'État est élevée, moins aussi il est apte à juger des litiges administratifs. De plus, et voici un second point d'une extrême importance, et qui est trop souvent laissé dans l'ombre, que fera le juge, saisi du litige, et sous quelle forme et dans quels termes prononcera-t-il sa sentence ? Statuera-t-il en droit, non pas à l'encontre de l'acte administratif, mais à côté de cet acte, en le considérant comme inexistant, comme fait, par exemple, un tribunal qui maintient un propriétaire dans la jouissance de sa propriété contre une voie de fait injustifiée, ou qui refuse de prononcer une peine à raison de l'illégalité de l'arrêté auquel il a été contrevenu ? S'en prendra-t-il, au contraire, à l'acte administratif lui-même, pour l'annuler ? Recherchera-t-il la personne du fonctionnaire, pour lui infliger une peine ou le condamner à des dommages-intérêts : et derrière et au-dessus de ce fonctionnaire, pourra-t-il s'attaquer à l'administration même qui l'a institué, et faire remonter jusqu'à elle la responsabilité ? Pourra-t-il enfin, lorsque la nature du litige s'y prêtera, prononcer comme un juge civil, en réglant, par exemple, les comptes des parties sur un marché de fournitures ou de travaux publics? Voilà ce qu'il faut considérer : car dans ces divers cas, il n'opère pas de même, et le principe même de la fonction qu'il exerce est différent.

Si l'on tient compte, en outre, des raisons d'ordre secondaire et pratique, des connaissances particulières, notamment, qu'exige nécessairement le jugement d'un certain ordre de litiges; des avantages de procédure tels que la simplicité, le bon marché, la célérité (malheureusement trop contestable) ; enfin de motifs transitoires et de circonstance, tels que ceux qui ont fait réserver aux tribunaux administratifs, en France, le contentieux des ventes domaniales, lors des confiscations en masse de la révolution, on tiendra à peu près l'ensemble des données du problème. C'est assez dire qu'il ne se prête pas à une

solution uniforme ni à une formule. Les efforts intéressants des jurisconsultes de premier ordre qui l'ont abordé semblent être la confirmation de cette impossibilité. Aussi convient-il de faire à M. Ussing un mérite de ses réserves et de sa prudence. Grâce à cette sagesse, il a pu éviter toute théorie critiquable, et il s'est toujours tenu si près des bonnes sources, qu'en fait d'étude internationale sur le droit administratif, son livre est peut-être, jusqu'ici, ce qui s'est imprimé de meilleur.

P. DARESTE,
Avocat au Conseil d'État et à
la Cour de cassation.

Traité des droits de timbre, par M. E. NAQUET, procureur général près la Cour d'appel d'Aix. Paris, Delamotte, 1894. XIV-512 pages.

Les amateurs de curiosités historiques peuvent trouver dans le droit romain l'origine de l'impôt du timbre, de même qu'ils peuvent rencontrer chez les Égyptiens et dans la législation d'Auguste les premières traces de l'impôt d'enregistrement. Mais la seule source directe des droits de timbre est dans quelques édits rendus sous Louis XIV. A cette époque, le droit de timbre était excessivement modéré ; il constituait ce qu'on appelle aujourd'hui fort improprement un droit fixe, c'est-à-dire qu'au lieu d'être proportionné à l'importance des valeurs, il était gradué suivant la dimension du papier employé.

Dès le droit intermédiaire, on ajouta à cet impôt fixe un impôt proportionnel, pour certaines conventions, au montant des valeurs insérées dans les actes, et cette dualité de l'impôt du timbre fut inscrite, pour ne plus jamais disparaître, dans la loi du 13 brumaire an VII, qui est encore aujourd'hui, en dépit des modifications innombrables qu'elle a subies, la loi fondamentale du timbre.

Cet impôt est-il légitime ? C'est la première question qu'on doit se poser avant d'en entreprendre l'étude. Si elle est actuellement sans importance pratique, et s'il n'est pas à supposer que l'état du budget permette de supprimer ou de modérer les impôts établis contrairement à la justice, cette question vaut cependant la peine d'être résolue ; car le jour où on procédera à une refonte générale de notre système fiscal, le législateur aura besoin de voir son attention attirée sur les impôts dont l'amendement ou la suppression devra être mise à l'ordre du jour.

M. Naquet ne pense pas que le problème puisse être résolu sans distinction : à ses yeux, les droits fixes du timbre se justifient mal ; les droits proportionnels, au contraire, sont légitimes. Nous serions presque tenté de soutenir les deux propositions contraires.

Si le droit fixe de timbre était un véritable droit fixe de timbre,

il pourrait trouver sa justification dans l'idée qu'un impôt excessivement modéré ne cause aucune gêne à ceux qui l'acquittent et peut, par la multiplicité de ses perceptions, donner à l'État un profit considérable : ainsi le timbre de quittance, qui, par des perceptions de 10 centimes, procure au Trésor une somme annuelle de 350,000 francs peut, si l'on compare l'insignifiance de la dépense avec l'importance des recettes, être considéré comme un impôt moral. — Nous ne croyons pas qu'on puisse davantage critiquer ceux des droits fixes de timbre qui, si élevés qu'ils soient, correspondent à un service rendu ou à une faveur accordée : tel est le timbre des permis de chasse ; en réalité, le droit de timbre n'est ici autre chose qu'une forme spéciale du prix imposé à un concessionnaire.

Mais M. Naquet a grandement raison de s'attaquer au droit fixe improprement nommé, lequel n'est autre chose que le droit de timbre de dimension, exigé pour la plupart des actes, et proportionné à l'espace occupé par l'écriture. Une pareille taxation est injustifiable : la condition d'un bon impôt est de prélever sur chaque citoyen une somme proportionnée à ses revenus ; c'est une vérité élémentaire, (à moins que l'on admette, et cela ne détruit en rien la portée de l'argumentation, que le prélèvement doit être progressif, c'est-à-dire que la quotité de l'impôt, par rapport au revenu, doit s'augmenter avec ce dernier). Or le droit fixe de timbre ne se proportionne qu'au papier employé et la quotité du papier employé n'est évidemment proportionnelle ni au revenu des parties ni même à l'importance de l'acte ; le nombre des clauses et aussi, comme nous allons le dire, le caractère authentique de l'acte sont les principales causes de l'augmentation du nombre des feuilles employées. Le droit fixe, ainsi compris, pouvait avoir une certaine raison d'être à l'époque où il était, pour chaque feuille, extrêmement modéré, et où, en outre, la fabrication du papier ou du parchemin qu'il fallait employer était pour le Trésor public assez coûteuse ; on pouvait alors interpréter le droit fixe de timbre comme étant la rémunération des dépenses faites par le Trésor. L'argument n'aurait évidemment pas eu grande valeur ; il aurait appelé cette objection décisive, que le rôle d'un impôt n'est pas de couvrir les dépenses faites par l'État pour l'établir et que le droit de timbre aurait ainsi gagné à être supprimé. Mais que vaut l'argument, aujourd'hui que la fabrication du timbre entraîne des frais presque nuls (les dépenses nécessitées par la fabrication du timbre évaluées dans le budget de 1893 à 753,000 francs sont pour une recette de plus de 169 millions), que le timbre est souvent (et pourait sans grand inconvénient être toujours), remplacé par un *visa*, et qu'enfin le droit fixe est devenu relativement considérable ?

Ce qui, dans le droit fixe de timbre, nous paraît surtout injustifiable, c'est qu'il est particulièrement élevé dans les hypothèses précisément où les plus sérieuses raisons pourraient être invoquées en faveur de sa réduction ou de sa suppression. Ainsi l'exécution d'un

acte notarié, d'un acte passé au greffe, d'un jugement est subordonnée à la remise d'une grosse entre les mains des parties. Or, d'une part, la loi n'admet pas que cette grosse, ou qu'une expédition quelconque, soit rédigée sur le papier timbré du format le plus petit et, par conséquent, du prix le moins élevé; elle exige l'emploi ou du *moyen papier*, ou du *grand papier*, lesquels sont soumis à un tarif assez élevé. D'autre part, la loi limite le nombre de lignes que, dans chaque expédition ou grosse, doit contenir chaque page, le nombre de syllabes que doit contenir chaque ligne. Ce n'est pas encore tout : pour intéresser les officiers publics et ministériels à servir les intérêts du Trésor en multipliant le nombre des rôles d'expédition, on calcule leurs honoraires proportionnellement au nombre de rôles employés. De là, dans les actes notariés, cette multiplicité de clauses, les unes surabondantes, les autres dangereuses et sujettes à des interprétations dont l'une ou l'autre des parties peut souffrir.

N'y a-t-il pas là une sorte de barbarie? ces agissements du Trésor ne méritent-ils pas une véritable flétrissure? ne rappellent-ils pas les procédés les plus décriés de la ferme générale? Le Trésor, en un mot et pour employer une expression familière, ne *pousse-t-il pas à la consommation de la matière imposable*, de même qu'autrefois on obligeait le contribuable à se pourvoir d'une quantité de sel déterminée, fût-elle de beaucoup supérieure à ses besoins? Et quand on songe que, dans une multitude de cas, les actes authentiques ou les jugements sont nécessités par l'état de minorité ou d'incapacité des parties; que, d'un autre côté, les contractants ont le plus grand intérêt à donner à leur convention la forme authentique et qu'ils doivent y être encouragés plutôt que d'en être détournés; qu'enfin la gratuité de la justice est un principe depuis longtemps indiscuté et journellement revendiqué comme une des conquêtes de la Révolution, on a le droit d'élever plus fortement la voix contre de pareils abus. Nous aurions été heureux que M. Naquet signalât, avec sa grande autorité, ces inconvénients.

Quoi qu'il en soit, voilà le droit fixe de timbre condamné.

Quant aux droits proportionnels de timbre, M. Naquet pense qu'ils « s'expliquent par les mêmes considérations qui justifient l'impôt en général. Puisque l'État est chargé de garantir la liberté des personnes et la sécurité des biens, il faut nécessairement qu'il obtienne les ressources qui lui permettent de remplir cette fonction, et quand il puise dans la caisse de ceux qui possèdent, et proportionnellement à leur richesse présumée, il fait un acte légitime ».

Ce sont là, sans doute, des considérations très sérieuses, et qu'il est difficile de contredire. Nous nous permettrons cependant d'émettre un doute. Sans doute, comme le dit M. Naquet en d'excellents termes, l'impôt proportionnel à la richesse présumée est légitime. Mais le droit proportionnel de timbre est-il bien proportionnel à la richesse présumée? Si l'on s'en tient à une classification très large,

le droit de timbre frappe quatre catégories d'actes : les effets de commerce, les effets publics, les assurances, et enfin, depuis la loi toute récente du 28 avril 1893, les opérations de Bourse.

Or aucun de ces actes n'est une manifestation de la fortune : les opérations de Bourse sont, pour la plupart, et si l'on ne tient pas compte des marchés au comptant, dont l'importance est, relativement aux autres opérations, très faible, des actes de spéculation visant au gain, mais ne le faisant pas présumer; les opérations au comptant elles-mêmes constituent souvent des arbitrages, et ce n'est pas l'échange d'une valeur contre une autre valeur qui indique la fortune ; or l'arbitrage n'est pas soumis à l'impôt dans les mêmes conditions que l'achat, il y est soumis deux fois, par la raison que les usages de la Bourse obligent à décomposer l'échange de valeurs en deux opérations, une vente et un achat. Enfin si les opérations au comptant peuvent être regardées comme l'indice de la fortune, on peut encore, en ce qui les concerne, critiquer l'impôt du timbre comme faisant double emploi soit avec les différentes taxes qui ont déjà frappé dans sa source le gain employé à l'opération, soit surtout avec le droit de transmission qui frappe toutes les acquisitions de valeurs mobilières.

Les assurances, qui sont, par définition, des contrats d'indemnité, ne témoignent évidemment pas d'une fortune acquise ; s'il en est autrement peut-être des effets publics, ils sont déjà soumis, comme d'ailleurs les assurances, à une taxe proportionnelle d'enregistrement. Enfin quant au timbre des effets de commerce, qui soumet à un impôt l'aveu d'une dette, c'est-à-dire la constatation d'une situation obérée, il n'en est pas de plus critiquable.

Mais ce qui est surtout la condamnation des taxes proportionnelles de timbre, c'est (et on ne peut assez louer M. Naquet de l'avoir remarqué) qu'elles font entièrement double emploi avec les taxes d'enregistrement ; du reste, ce reproche est également mérité par les droits fixes. Mais au moins doit-on reconnaître (cela n'est pas, comme nous l'avons montré, à leur éloge, mais cela explique l'existence de l'impôt) que les droits fixes frappent les actes *autrement* que les droits, soit fixes, soit proportionnels d'enregistrement. Au contraire, les droits proportionnels de timbre sont tous établis sur des actes ou des conventions assujettis aux droits proportionnels d'enregistrement ; ils sont liquidés de la même manière, ils se superposent à eux, tout autant que les décimes se superposent au principal, mais d'une manière moins franche, plus dissimulée aux contribuables, partant plus susceptible de critique.

De la suprême injustice que présentent les droits fixes, de la ressemblance intime entre les taxes proportionnelles de timbre et les droits d'enregistrement, M. Naquet conclut, et nous concluerons avec lui, à l'unification des droits de timbre et d'enregistrement.

Au surplus, pour peu que nous laissions faire le législateur, tous

les efforts qu'on voudra faire en ce sens seront inutiles, et l'unification s'opérera d'elle-même. La différence entre les deux sortes de droits était sans doute très grande sous l'empire des lois fondamentales de l'an VII, où le droit de timbre proportionnel n'existait point pour ainsi dire (seuls les effets de commerce y étaient soumis), où l'impôt consistait exclusivement dans l'obligation d'employer le papier timbré fourni par la Régie et où l'enregistrement répondait à une véritable formalité consistant à copier ou analyser (à l'exception des droits de mutation par décès) les actes sur un registre.

Mais que de changements survenus depuis lors ! D'une part, la formalité du timbre pouvant être accomplie par l'apposition ultérieure d'un timbre sur un acte terminé, et même par une indication mise à la main sur l'acte, analogue à la mention d'enregistrement ; bien mieux encore, le timbre payé par voie d'abonnement, c'est-à-dire par fractions annuelles, sans répondre à l'emploi d'aucun papier timbré ; d'autre part, le droit d'enregistrement exigible sans enregistrement sur les mutations verbales d'immeubles et de fonds de commerce, sur les transmissions de valeurs mobilières, changeant même de nature et devenant, pour les transmissions de valeurs au porteur, un véritable impôt direct.

Que reste-il de l'ancienne différence entre le timbre et l'enregistrement ? La loi, quand elle a établi l'impôt si décrié sur les opérations de Bourse, a perdu sa peine à nous dire qu'elle créait un droit de timbre, et que la taxe se percevait par l'emploi obligatoire d'un bordereau timbré. L'impôt subirait-il, même dans le détail, la moindre modification si demain il plaisait aux Chambres de remplacer ce droit de timbre par un droit égal d'enregistrement, perçu à l'aide d'une formalité dont mention serait faite sur les bordereaux ?

Cette existence concomitante de deux impôts qui sont établis sur les mêmes actes et les mêmes faits et qui, quand ils diffèrent l'un de l'autre par le mode de perception, ce qui n'est plus toujours le cas, diffèrent exclusivement par l'emploi d'une vignette pour l'un, et d'une mention écrite pour l'autre, est une véritable monstruosité économique; elle méconnaît ce principe élémentaire que les impôts, pour être légitimes, doivent être assis sur des éléments différents de la fortune et qu'en matière de contributions publiques, la variété est une des conditions de la justice.

M. Naquet aurait pu montrer, par l'exemple des législations étrangères, que notre législation fiscale n'a pas, sur ce point, trouvé d'imitateur. Nous mettons à part le droit de mutation par décès qu'on qualifie dans notre législation fort improprement de droit d'enregistrement (car il ne peut y avoir ici d'acte à enregistrer) et qui existe à peu près partout ; cet impôt ne peut donner lieu à un double emploi, car qu'y aurait-il à timbrer ?

En dehors du droit de mutation par décès, les actes sont soumis

en France aux droits d'enregistrement et de timbre ; ils y sont soumis aussi dans les pays qui faisaient autrefois partie de la France ou en dépendaient (Italie, Belgique, Alsace-Lorraine), mais les autres législations européennes, et notamment celles de la Prusse et de l'Angleterre, n'ont admis qu'un seul de ces droits, le droit de timbre.

C'est également au droit de timbre que M. Naquet donne la préférence, et il faut reconnaître que ce droit présente sur le droit d'enregistrement une incontestable supériorité. Il est plus facile à acquitter, car les parties, au lieu de faire suivre de l'enregistrement la rédaction de leur acte, n'auront qu'à écrire leurs conventions sur le papier dont elles auront préalablement fait l'acquisition.

Cependant la suppression des droits d'enregistrement soulèverait de sérieuses objections. La formalité de l'enregistrement n'est pas seulement utile au Trésor par la perception des droits fiscaux qui y sont attachés, elle sert à éviter un grand nombre de fraudes ; l'enregistrement d'une acquisition d'immeuble permet de réclamer lors du décès de l'acquéreur les droits de succession sur l'immeuble acquis; l'enregistrement d'un bail établit le revenu des biens pour la perception des mêmes droits; ces actes, et d'autres encore, servent de base à l'administration des contributions directes pour l'établissement des divers impôts dont la perception lui est confiée. Tous ces avantages disparaitraient par la suppression des droits d'enregistrement. D'autre part, l'enregistrement sert, dans l'intérêt des parties et s'il s'agit d'actes sous seing privé, à assurer la date certaine à leurs conventions ; cet avantage leur ferait également défaut.

Mais il y aurait beaucoup plus d'inconvénients encore à fondre le droit de timbre dans le droit d'enregistrement. Le droit de timbre est dû sur tous les actes avant leur rédaction ; le droit d'enregistrement, à l'exception de celui qui est exigible sur quelques conventions déterminées, n'est exigible que si les parties ont intérêt à requérir la formalité; le droit de timbre offre donc pour le Trésor public une source abondante de revenus faciles à percevoir qu'il faudrait ou se résigner à laisser disparaître, ou recouvrer soit par une surimposition des droits d'enregistrement, soit en rendant obligatoire la formalité de l'enregistrement.

On peut se dispenser, dans l'état du budget, d'examiner la première hypothèse. La seconde est également irréalisable. Qu'on songe que, d'après le tableau fourni par M. Naquet, le timbre a produit, en 1890, près de 169 millions de francs. Nous le trouvons prévu au budget de 1893 pour 166 millions, et les droits d'enregistrement y figurent pour 543 millions; les droits d'enregistrement devraient donc supporter une surcharge de plus de 30 0/0, alors qu'on se plaint de leur élévation exagérée, que certains d'entre eux absorbent 11,25 0/0 du capital, que les droits de mutation immobilière sont de près de 7 0/0.

Quant à rendre obligatoire la formalité de l'enregistrement pour

augmenter les ressources du Trésor, ce ne serait pas seulement une mesure vexatoire, ce serait encore une mesure inutile et dont se joueraient les contribuables. S'il est en effet facile de veiller à l'enregistrement de mutations immobilières, révélées par les rôles des contributions directes, ou à la déclaration des mutations par décès, établies par les actes de décès, les liquidations, les inventaires, rien ne serait plus difficile que de trouver un moyen pratique d'obliger les parties à l'enregistrement des ventes mobilières, des reconnaissances de dettes, des quittances, etc.

Aucune de ces combinaisons n'est donc praticable ; on pourrait en trouver d'autres, plus heureuses à notre avis, dans la refonte des contributions directes; mais l'exposé d'un système sur ce point nous entraînerait trop loin. Dans tous les cas, il serait facile de maintenir l'impôt du timbre et celui de l'enregistrement, mais en les établissant sur des bases différentes.

En attendant la suppression de ce double emploi, que, d'accord avec M. Naquet, nous appelons de tous nos vœux, on pourrait faire quelques modifications de détail qui ne seraient pas sans importance.

M. Naquet signale avec raison la criante anomalie qui consiste à soumettre les quittances délivrées par les comptables de l'État à un droit de timbre de 25 cent., alors que les quittances délivrées par les particuliers sont soumises au droit de 10 cent. « Cette différence, dit-il très justement, ne peut se justifier par aucune bonne raison. » On peut ajouter que généralement les actes passés par l'État sont soumis à une exemption ou à une modération de droit; le tarif relativement élevé du timbre des quittances délivrées au nom de l'État devrait donc disparaître. Nous pensons qu'il s'explique historiquement ; il a été établi par une loi du 3 juillet 1865 et fixé alors à 20 cent. ; or, à cette époque, le timbre des quittances se trouvait encore réglé par la loi du 13 brumaire an VII, qui les soumettait à un droit de timbre beaucoup plus élevé (il était, depuis 1862, de 50 cent. et serait aujourd'hui de 60 cent.). On prétendait donc accorder une faveur aux débiteurs de l'État, quoique, pour des raisons trop longues à développer, cette faveur ne fût qu'un mot. La faveur est devenue un privilège à rebours ; c'est une raison de plus pour introduire l'uniformité en cette matière.

Le timbre par abonnement ne paraît pas soulever moins de critiques. En soi, comme le fait très bien observer M. Naquet, il n'a rien que de recommandable, quoiqu'on puisse lui reprocher d'être plutôt une dénaturation qu'une application du droit de timbre et de se rapprocher des droits d'enregistrement. Envisagé au point de vue des actes sur lesquels il a été établi, le timbre par abonnement a le grand inconvénient de frapper les actes les plus lourdement grevés au point de vue des droits d'enregistrement; mais c'est là une réflexion sur laquelle il serait dangereux d'insister, car il faudrait de

longs développements pour montrer (ce qui, à nos yeux, est cependant indéniable) que la marche constante du droit fiscal a été dirigée non pas dans le sens d'une taxation équitable, mais dans le sens d'une exagération de plus en plus grande des droits applicables aux actes *qui, par leur nature, ne peuvent échapper aux droits.*

En tout cas, le timbre par abonnement avait, jusqu'à ces dernières années, un grand avantage, c'est que les assujettis avaient le droit de choisir entre ce mode de paiement et le droit fixe de timbre. La loi du 29 décembre 1884 a rendu le droit de timbre par abonnement obligatoire en matière d'assurance. Pour quelles raisons, c'est ce que nous ne voulons pas indiquer. Nous avons, du reste, retracé ailleurs, à grands traits, l'histoire de la lutte engagée sur ce point entre l'administration de l'enregistrement et les compagnies d'assurances (*Recueil de Sirey*, 1892, I, 33.) Ce serait un curieux chapitre de notre législation fiscale. Le timbre par abonnement une fois rendu obligatoire pour les compagnies d'assurances, on ne voit pas pourquoi les assurances de certaines catégories y sont soustraites. On ne voit pas surtout pourquoi, les assurances sur la vie étant soumises au timbre par abonnement obligatoire, il en est autrement des contrats de rentes viagères passés par les compagnies d'assurances ; ce sont, à la vérité, des conventions de nature différente, mais qui tendent au même but. Nous avons déjà (*loc. cit.*) eu l'occasion de signaler l'anomalie de la loi sur ce point; nous sommes heureux de trouver en M. Naquet un partisan de la même opinion.

Nous avons surtout insisté sur les grandes lignes de cet excellent ouvrage et l'on voit combien d'idées il éveille à ce point de vue et que de réflexions il fait naître. A ceux qui recherchent uniquement les solutions pratiques, le livre de M. Naquet ne sera pas moins utile; il a mis à contribution toutes les décisions judiciaires et administratives pour fournir, en termes sobres et avec autorité, toutes les solutions qu'il convient d'adopter. Si la place ne nous avait manqué et si le cadre de cette *Revue* nous l'avait permis, nous aurions suivi l'auteur avec grand plaisir dans ses déductions. Nous devons nous contenter d'y renvoyer le lecteur, en souhaitant au livre de M. Naquet le succès auquel il a le droit de prétendre.

ALBERT WAHL,
Professeur agrégé à la Faculté de Droit de Grenoble.

Politique : Théorie naturelle et historique de la Monarchie, de l'Aristocratie et de la Démocratie. (Politik : Geschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristocratie und Democratie), par WILHELM ROSCHER. Stuttgart, Cotta. 1892, 722 pages.

L'auteur de ce livre, le savant économiste W. Roscher, professeur à l'Université de Leipzig, s'excuse presque, dans sa préface, de traiter de la politique. Ce n'était pas nécessaire : il y a entre l'économie poli-

tique et la politique des rapports si étroits que nul ne sera surpris de le voir joindre à son *System der Volkswirthschaft* un complément comme cette « théorie naturelle » des principales formes de gouvernement. De très bonne heure, dès l'époque où il était privat-docent à Gœttingen, Roscher a fait porter son enseignement sur la politique; déjà en 1847, il écrivait des dissertations sur les régimes aristocratique et monarchique. Quoiqu'il comprenne des fragments de date diverse (revus et retouchés, il est vrai), le traité qu'il publie aujourd'hui n'est pas un écrit de circonstance : c'est le fruit de longues années de réflexions.

L'exposé est à la fois historique et dogmatique; mais l'auteur ne s'occupe pas des doctrines. C'est une fâcheuse lacune: comment comprendre la Révolution française sans connaître les idées de Montesquieu et de Rousseau? Si les idées s'expliquent par des faits, il est tout aussi exact de dire que les faits s'expliquent par des idées. Action et réaction réciproques, si mêlées qu'on ne doit pas les séparer! Il n'y a dans le livre de Roscher qu'une moitié de la politique, celle que nous révèlent les faits.

C'est — pour employer l'expression allemande à la mode — un livre plus objectif que subjectif. Le titre (à peu près intraduisible) indique cette tendance : « Faire la *théorie naturelle* des formes de gouvernement *en se basant sur l'histoire*, dégager des faits les lois du développement et de la vie des institutions politiques. » N'est-ce pas, en effet, une œuvre objective? Et ne voit-on point combien elle doit différer de ces systèmes *à priori* construits de toutes pièces par les idéologues à l'aide de matériaux tirés de leur cerveau? L'auteur est suffisamment impersonnel et impartial; peu bienveillant pour la France, on ne saurait l'accuser d'être systématiquement hostile à notre pays; dans son chapitre sur la Révolution, écrit surtout d'après Taine, il va jusqu'à contester le caractère démocratique de ce mouvement; la Révolution française, dit-il, a été *kaum wirklich democratisch;* il juge aussi très sévèrement Napoléon Ier ; mais sur ces deux points il ne va pas plus loin que certains de nos historiens.

Les faits historiques qui constituent la trame de ce livre ne sont pas empruntés uniquement aux temps modernes; ils sont tirés aussi de l'histoire ancienne et de celle du moyen âge et choisis avec soin parmi les plus significatifs. Quant au cadre général dans lequel ils sont placés, on le rapprochera utilement de ceux qu'on trouve dans les sociologies comme celles d'Herbert Spencer ou de ses disciples, ou dans les écrits des publicistes modernes.

Roscher appartient à une génération dont M. Guizot a été peut-être le plus éminent représentant. Sans aller jusqu'à admettre que la politique et l'histoire soient des sciences au sens propre du mot, ainsi que le font les sociologues, les savants de cette génération ont, pour employer un mot connu, « institué des généralités » ; ils ont cru à la possibilité d'établir des lois naturelles ou, tout au moins, de reconnaître une certaine marche naturelle de la civilisation, et c'est à l'aide

de leurs aperçus généraux qu'ils ont jugé le passé historique assez simple et le présent si complexe : école libérale, cependant, et ne faisant point aussi bon marché qu'on est tenté de le faire aujourd'hui, des droits de l'individu en face de l'État.

Avec une pareille tournure d'esprit, Roscher a dû accepter, à l'exemple de Montesquieu, la distinction classique, la vieille classification aristotélicienne des formes politiques en trois catégories : monarchie, aristocratie, démocratie. Il la trouve plus simple, plus claire, plus souple qu'aucune de celles qui ont été proposées — et on est forcé de convenir qu'elle est préférable à celles qu'il cite (p. 2 et s). Comment faire rentrer pourtant dans ce cadre empirique des formes aussi complexes que la société féodale ou la monarchie constitutionnelle? Il me semble qu'elles n'occupent pas dans le livre de Roscher la place qui devrait leur revenir.

Admettons que l'on soit en droit de ramener à ces trois types les régimes les plus divers : c'est peut-être exact pour la cité antique, c'est plus contestable pour les grands États modernes ou pour les sociétés en dehors du cercle étroit où se renfermait l'observation des anciens. Admettons pourtant ce classement. Deux ou trois questions se posent aussitôt : on se demande quels sont les organes essentiels qui assurent le bon fonctionnement des types ainsi constitués, quel en a été, en fait, le mécanisme; on recherche quelles sont les causes de leur constitution, dans quelles conditions ils germent et croissent; on doit enfin essayer d'expliquer le passage d'une de ces formes à l'autre. C'est ce dernier problème que Roscher examine et résout dès l'abord, parce que la solution lui fournit le plan de son livre.

A son avis, les formes politiques ne se succèdent point au hasard des révolutions; elles se suivent dans un ordre logique, d'après une sorte de courbe dont le point initial est la monarchie, et le point d'arrivée le césarisme. Voici comment il décrit l'évolution politique des peuples de l'Europe occidentale (p. 12 et s.).

L'état primitif a été un agrégat de clans ou de *gentes ;* une famille royale s'en est détachée dont le chef a été investi de grands pouvoirs, mais les a exercés de telle façon que les libertés populaires n'ont pas été, au moins, au début, fortement atteintes ; c'est ce qu'il appelle la royauté patriarcale et populaire à la fois des premiers temps. Ce régime fait place à l'aristocratie ; l'agrandissement du territoire de l'État est un obstacle à l'exercice de l'autorité royale ; le roi trouve des rivaux dans la classe militaire et dans la classe sacerdotale ; sa puissance même l'affaiblit : la royauté se réduit à un vain titre. Après quoi, le progrès de l'industrie, l'extension du commerce, l'augmentation de la richesse amènent la formation d'une classe moyenne, d'un tiers État ennemi naturel des noblesses et des clergés. La lutte entre ces puissances hostiles se termine par l'établissement de la monarchie absolue. Une nouvelle période de paix et de progrès a pour suite forcée la création d'institutions démocratiques ; le tiers État, plus riche et plus

puissant, après avoir aidé la royauté à ruiner la noblesse et le clergé, finit par acquérir l'autorité souveraine ; l'humble allié devient le maître. Mais le cycle politique n'est point clos par là. Les mêmes causes agissant toujours dans le même sens apportent des changements à peu près inévitables. Il se fait dans le tiers État une sélection naturelle ou, pour employer le langage de certains sociologues, un passage de l'homogène à l'hétérogène ; la richesse s'accroissant de plus en plus se concentre entre les mains d'une élite, — disons d'un petit nombre pour être plus fidèle à la pensée de Roscher ; la classe moyenne se divise en capitalistes et en prolétaires ; il n'y a plus de démocratie véritable, mais une ploutocratie et un prolétariat entre lesquels il se livre un combat à outrance dont aucun des partis ne sort vainqueur ; l'oligarchie de l'argent ne réussit pas longtemps à maîtriser la plèbe pauvre et les systèmes socialistes ou communistes introduits par celle-ci ne sont pas viables; il survient d'ordinaire, comme dans la fable, un troisième larron qui s'empare du pouvoir politique et ne laisse subsister qu'une ombre des libertés publiques : c'est le césarisme ou la tyrannie militaire qui met un terme aux dissensions intestines entre le peuple gras et le peuple maigre.

Piètre idéal politique que ce césarisme auquel nous serions condamnés, s'il fallait en croire Roscher, et condamnés sans espoir d'être gracié, car c'est par là que s'achève l'évolution qu'il décrit, — on ne voit pas pourquoi, par exemple. Le césarisme serait-il le dernier mot de la politique ? N'aurait-il pas lui aussi son lendemain ? Quelle raison pour supposer que l'évolution ne se continuera pas ? Roscher n'en donne pas et nous n'en apercevons aucune. Il croit sans doute que notre observation est trop limitée pour nous permettre d'asseoir des prévisions solides sur un avenir éloigné. Il tient à ne pas quitter le terrain historique sur lequel il s'est placé.

Même sur ce terrain, je ne sais si on doit le suivre les yeux fermés. Où est la place des États-Unis dans un pareil système ? L'antiquité nous offre-t-elle des exemples nombreux du passage de l'aristocratie à la monarchie absolue ? Et si la marche décrite se trouve en défaut pour certains pays et pour certaines époques, n'avons-nous pas à craindre qu'on ait pris un accident pour une régle ? Des objections de ce genre embarrasseraient un esprit absolu. Mais Roscher a une réponse toute prête. Il est de ceux qui font au déterminisme sa part, mais qui ne lui livrent pas l'homme tout entier. Il fait remarquer que l'évolution dont il trace l'esquisse est purement schématique ; souvent cette évolution reste inachevée (c'est ainsi que les Russes n'ont pas encore dépassé le stade de la monarchie absolue) ; souvent, alors même qu'elle est complète, il y manque certains termes. Il y a du vrai dans cette réponse ; est-elle pleinement satisfaisante ? C'est douteux.

On est frappé de deux choses, en examinant l'esquisse tracée par Roscher. La première, c'est qu'elle n'est qu'une variante de celle déjà donnée par Aristote et une variante qui se rapproche beaucoup du plan de la *Cité antique* de Fustel de Coulanges. On dirait une

transposition au monde moderne de l'histoire d'autrefois. La seconde, c'est que l'évolution politique semble avoir ses causes essentielles dans les faits économiques ; le développement de la richesse des nations pendant des périodes de paix réagit sur la constitution ; elle est l'histoire même de l'avènement du tiers État à la vie politique ; elle est le régime démocratique sous sa forme la plus parfaite et dans sa décadence ; dès qu'un peuple passe de l'état militaire à l'état commercial (ces expressions sont, je crois, de Herbert Spencer), sa constitution politique est déterminée principalement par son état économique. En quoi je pense comme Roscher, et j'ajoute que sa politique n'est souvent que de l'histoire écrite par un économiste.

Est-ce un chapitre d'histoire ou d'économie politique que ce livre V (p. 473 à 588), intitulé *Ploutocratie et prolétariat*, où il décrit la disparition de la classe moyenne à mesure que se développent la grande industrie, le grand commerce, la haute banque et la grande propriété ? Nulle autre part peut-être on n'a si bien montré l'une des raisons profondes de l'instabilité des modernes démocraties. La démocratie est par essence un régime égalitaire. Elle s'accommode mal de grandes inégalités de fortune. Imaginez un état stationnaire où la richesse publique augmente à peine, lentement, insensiblement ; voilà un terrain excellent pour la démocratie : l'égalité sociale y aura pour suite naturelle l'égalité politique, tous y jouiront indéfiniment des mêmes droits, le régime démocratique pourra s'y perpétuer, car ses vices à eux seuls ne suffisent pas pour entraîner sa chute. On pourrait essayer de réaliser artificiellement un pareil état au moyen d'une législation *ad hoc* (par exemple par une application systématique de l'impôt progressif). Mais en abandonnant les choses à leur cours normal, il arrivera que le progrès lui-même sera une cause fatale de troubles et de bouleversements politiques. Sous un régime de liberté, les plus habiles, les mieux doués, les plus forts l'emportent sur les autres ; ils produisent plus que les autres, et cela dans une proportion de plus en plus élevée ; les gros capitaux s'accumulent entre leurs mains ; l'influence politique leur appartient par surcroît ; ils constituent « les classes dirigeantes » ; les faibles, les moins habiles, les moins actifs deviennent en quelque sorte les serfs du capital et leur déchéance économique les empêche d'user de leurs droits politiques. C'est donc le progrès qui est la cause de la ruine des libertés publiques. Veut-on l'entraver, en enlevant aux forts le fruit de leur travail pour l'attribuer aux faibles ? On décourage les premiers. Il y a arrêt dans la production de la richesse. On voit bien ce que les riches y perdent ; on ne voit pas ce que les pauvres y gagnent. Ils n'ont que l'égoïste satisfaction d'abaisser les riches à leur niveau ; la société végète au lieu de se fortifier et de prospérer. Et cependant, il est bien dur de sacrifier les libertés publiques à ce que les économistes chrétiens appellent Mammon ou le Veau d'or. Nous sommes acculés à une impasse. Une morale plus élevée, ou seulement plus ferme, nous permettrait d'en sortir. Mais, à l'heure qu'il est, doit-on compter sur

une morale meilleure ? Je suis bien de l'avis de ce professeur allemand dont j'ai oublié le nom et qui a écrit un livre sous ce titre : « Il n'y a pas de question sociale, il n'y a qu'une question morale. » Mais la morale ne peut s'improviser. Ce sont les circonstances plus fortes que nous, c'est notre passé qui nous ont imposé notre morale relâchée. Contre le courant qui nous entraîne, on n'aperçoit aucun symptôme de réaction. Il n'y a qu'une ressource, dès lors : la loi, c'est-à-dire le socialisme qui prend l'homme tel qu'il est, ne s'acharne pas à l'impossible tâche de changer sa nature, a recours à la force pour distribuer à tous la fortune matérielle et les droits publics, et réalise l'égalité par la contrainte.

Roscher expose les principales solutions socialistes : il passe en revue les systèmes des écoles françaises, anglaises et allemandes; il fait défiler sous nos yeux les chefs les plus illustres de celles-ci : Saint-Simon, Enfantin, Fourier, Considérant, Proudhon, en France; Godwin, Hall, Thompson, George, en Angleterre ou en Amérique; Marlo, Rodbertus, Lassalle et Marx, en Allemagne. Il y a peu à espérer de ces projets de réforme; à supposer qu'ils fussent légitimes dans leur principe, ils auraient peine à réussir, car on veut les introduire brusquement et d'une façon radicale, tout en sachant qu'il n'y a de durables que les réformes préparées de longue main, réalisées peu à peu, sans secousse, sans soubresaut. Tout système socialiste a, d'ailleurs, un défaut capital : il donne une prime à la médiocrité et à l'incapacité, il sacrifie le fort au faible; s'il est mauvais que le faible soit tout à fait sacrifié au fort, il est tout à fait absurde que ce soit le fort qui soit rabaissé au niveau du faible; suivant une formule banale, chacun travaille pour soi; le socialisme, c'est le travail pour les autres; on se lassera vite à ce jeu et on ne travaillera pas du tout. Le remède socialiste est pire que le mal; le mal ne peut se guérir, mais rien n'empêche de l'atténuer; il y a nombre de palliatifs qui permettront à l'humanité vieillie de vivre avec ces misères nouvelles comme elle a vécu avec ses misères d'autrefois, la guerre incessante ou la famine. Le paupérisme est la plaie moderne, mais une plaie qu'on peut et qu'on doit adoucir.

Les souffrances du prolétariat moderne ne sont pas contestables. Ne les a-t-on pourtant pas exagérées ? C'est un lieu commun que la misère tue comme la maladie. Ce lieu commun pourrait bien n'être pas exact. Roscher cite, en effet, une statistique anglaise de laquelle il résulte que la durée de la vie moyenne est plus longue dans les classes pauvres que dans les classes riches. Cette statistique aurait besoin d'être contrôlée; s'il était établi qu'elle est bien fondée, il y aurait là une grosse objection contre les déclamations socialistes.

Quoi qu'il en soit, le mal existe. Les palliatifs dont Roscher demande l'application n'ont rien de bien neuf. Le principal est l'association. Il s'est fait de nos jours un mouvemene marqué vers l'association ouvrière et ce mouvement n'a pour ainsi dire pas d'adversaires. Mais il est à craindre qu'on ne fonde trop d'espérances

sur lui. Les associations de consommation et les sociétés de crédit ont de sérieuses chances de succès. Les sociétés de production ne réussissent guère. Ce serait pourtant celles-là qu'il serait désirable de voir prospérer. M. Charles Gide, dans un brillant article de la *Revue internationale de sociologie*, « *L'idée de solidarité* », y voit l'expression la plus parfaite de l'idée de solidarité sur laquelle il voudrait faire reposer nos sociétés modernes, cherchant ainsi à tenir le juste milieu entre deux systèmes également vicieux à son gré, le collectivisme et l'individualisme, l'un trop tyranique, l'autre trop égoïste. Le malheur est que ces sociétés ont besoin, pour réussir, d'un concours de circonstances fort rare. Il faut chez leurs membres l'esprit d'entreprise, l'esprit de suite, l'épargne, le dévouement à l'intérêt commun, l'abnégation, la discipline, — des qualités ou des vertus telles que si on les possède, on n'a nul besoin de s'associer à d'autres pour arriver à la richesse. Je sais tel chef d'industrie qui a débuté avec un capital infime et qui a aujourd'hui une grosse fortune ; qu'est-ce qui empêchait ses ouvriers de se constituer en société et de faire ce qu'ils font sous sa direction ? Les sociétés de production seront peut-être quelque jour les rivales des grands industriels ; pour le moment, il faut presque se contenter de faire des vœux pour leur succès, sans trop y croire.

Il faut également appliquer les autres moyens préconisés par Roscher et par les économistes pour relever les classes inférieures ; il faut mettre un terme aux misères du *sweating system* dont les travailleurs sont trop souvent victimes ; il faut surtout distribuer largement l'assistance aux prolétaires sans ressources, victimes d'accidents ou souffrant de crises dont ils ne sauraient être responsables : c'est bien le moins que leur doivent les « mammonistes », plus coupables parfois, dit Roscher, que les plus dangereux communistes.

Avec ces palliatifs, le régime démocratique peut subsister ; s'ils sont inefficaces, la démocratie dégénère en anarchie, le césarisme est inévitable ; les droits de chacun sont si mal garantis qu'on y renonce sans peine : on se jette dans les bras d'un général heureux avec le secret espoir de trouver en lui ce « bon tyran » qui assure, du moins, l'ordre et la sécurité et dont notre indolence s'accommode comme du meilleur des gouvernements, parce qu'il est celui qui exige de nous le moindre effort !

Et pour un autre motif sur lequel il faut insister. — La démocratie brute, comme quelques-uns l'entendent, le gouvernement direct du peuple est le plus défectueux de tous les régimes. La plupart des hommes sont incapables de gouverner pour cette raison très simple que gouverner est un métier comme un autre, — plus difficile même qu'un autre, — et que chaque homme a un métier différent qui l'empêche d'exercer celui-là aussi bien qu'il le faudrait. La loi de la division du travail — aussi vraie en politique qu'en économie politique et même en biologie — fait de la localisation de

la fonction politique dans l'organisme social une nécessité absolue. Avec le césarisme, cette fonction est localisée : elle a son organe spécial. Le progrès est manifeste. Avant de gouverner l'État, il faut songer à vivre : la grande affaire de la masse sera toujours de produire et de consommer ; les loisirs lui manqueront pour la politique. A supposer même que la nature asservie fît le travail de l'homme, à supposer que nous eussions tous les loisirs désirables, j'aime à croire qu'on ne les consacrerait point uniquement à la politique ; l'art, la science, les spéculations philosophiques attireraient bon nombre d'entre nous, car il y a en elles quelque chose de plus élevé et de plus noble ; la politique serait sans doute, pour les natures d'élite, un métier inférieur auquel on ne pourrait se livrer sans déroger. L'idéal, dans une société, n'est pas que tous administrent, mais qu'on trouve de bons gérants et que l'administration soit approuvée par les associés.

Mieux qu'aucun autre régime, l'aristocratie paraît répondre à ce besoin d'un organe politique spécial. Il y a des traditions qui se transmettent dans certaines familles ; l'hérédité y crée et y perfectionne des aptitudes, comme le fait ailleurs la sélection naturelle ou artificielle. Les pays où ce régime prévaut possèdent un corps dirigeant, une classe qui gouverne en vertu de sa supériorité naturelle. Comment une démocratie parviendrait-elle à remplacer un pareil organe politique ? Au premier abord, la chose semble impossible; mais un peu de réflexion nous montre qu'elle y réussit sans trop de peine. Je n'ai pas besoin de rappeler un fait bien connu : tout le monde sait que les corps aristocratiques fermés s'éteignent au bout d'un certain temps. C'est l'histoire des Spartiates, au nombre de 9000 du temps de Lycurgue, réduits à 700 en l'année 240. C'est celle des 300 familles patriciennes de Rome, réduites à 50 du temps des César (p. 145). Le régime aristocratique a donc un défaut, celui de ne pouvoir toujours durer. Mais ce n'est point le seul ; il en a un autre bien plus grave, que voici. Quand on dit que l'hérédité assure la supériorité des corps aristocratiques, on suppose que les qualités du père passent ordinairement au fils. La chose n'est nullement établie. Il viendra un jour peut-être où l'on aura des procédés scientifiques infaillibles qui permettront d'opérer dans les familles la sélection la plus rigoureuse. Comme dans les ruches d'abeilles on produit à volonté des mâles, des femelles, des neutres, dans les ruches humaines de l'avenir on produira peut-être des hommes de génie, de grands poètes, des orateurs, des savants, des politiques. Mais nous sommes loin de cet âge d'or. L'hérédité agit encore d'une façon mystérieuse. La sélection se fait souvent au rebours. Une aristocratie fermée tend à dégénérer, faute de procédés de sélection perfectionnée. Dans nos démocraties, la fonction politique appartient ou est censée appartenir aux plus aptes, à quelque classe de la société qu'ils se rattachent. En d'autres termes, on laisse agir la sélection naturelle, et comme elle s'exerce sur de grandes masses, elle a de meilleurs effets que la sélection artificielle

dans un milieu restreint. Les aristocraties les plus fortes ne se sont soutenues qu'en ouvrant largement leurs rangs aux parvenus, à l'élite du peuple.

A propos de la démocratie, Roscher s'inspire beaucoup de nos écrivains français et en particulier de Tocqueville ; il n'a pas le talent littéraire et la hauteur de vues de ce dernier, mais il pense sur beaucoup de points comme lui. Il présente sous toutes ses faces la tendance égalitaire qui est le principe essentiel de la démocratie : mêmes droits pour tous, mêmes obligations et en particulier assujettissement de tous au service militaire, même instruction, etc. Il se plaint de la tyrannie des masses, de leur intolérance vis-à-vis des minorités, de l'ostracisme dont elles se plaisent à frapper les meilleurs citoyens : le bonhomme Démos exerce un despotisme d'autant plus intolérable qu'il est tout yeux tout oreilles ; il est d'autant plus terrible qu'il se sent irresponsable ; les tyrans peuvent redouter un coup de poignard ; le peuple se porte à toutes les extrémités parce qu'il n'a rien à redouter, « pas même le mépris ». Il dit que les démocraties ont plus besoin que les autres États du respect des lois et d'une certaine dose de sentiment religieux (ce que l'exemple toujours donné des États-Unis n'établit point d'une manière sûre). Il croit que le peuple a des entraînements subits, qu'il obéit à d'aveugles impulsions auxquelles ni un monarque ni une aristocratie ne sont sujets. Il soutient que les démocraties ne peuvent avoir de diplomatie, parce que la diplomatie vit de mystère et que dans une démocratie rien ne doit être caché ; il soutient que, faute d'esprit de suite, elles sont condamnées à une mauvaise politique extérieure.

Ce n'est pourtant pas qu'il s'associe tout à fait aux critiques si vives dirigées contre le gouvernement populaire par Sumner Maine (*On popular government*, 1885). Depuis l'empire romain et ses Césars faits et défaits par les prétoriens, il n'y a pas eu, dit Maine, de gouvernement plus instable que nos modernes démocraties. D'où cela vient-il ? Non du hasard, mais de causes contre lesquelles nous sommes presque réduits à l'impuissance. Tout gouvernement démocratique porte en naissant un vice originel : l'organisation militaire dont il ne peut se passer dans l'intérêt de l'indépendance nationale est en contradiction avec la constitution politique ; on ne saurait rêver deux organismes plus opposés l'un à l'autre qu'une armée disciplinée et une nation gouvernée démocratiquement. La vertu militaire par excellence est l'obéisssance ; la faute militaire la plus grave, la lenteur à obéir ; il est défendu de se refuser à exécuter un ordre, même avec la conviction la plus énergique de son inopportunité. Mais le premier des droits pour un démocrate est le droit de critiquer ses supérieurs. La conséquence de ceci, c'est d'abord que nos armées sont souvent médiocres, c'est ensuite, chose plus grave, qu'elles sont toujours tentées de se mêler de politique. Heure bien critique pour une démocratie que celle où chaque soldat s'aperçoit que la balle qu'il a dans son fusil a plus d'effet que son bulletin de vote !

A dater de ce moment, l'armée est prête pour les insurrections militaires. C'est elle qui renversera le gouvernement populaire quand il sera aux mains des radicaux et qu'il aura poussé ses principes à leurs plus extrêmes conséquences. Si ce gouvernement est modéré, si la démocratie est paternelle, débonnaire et douce, autre écueil : elle aura dans les irréconciliables de la plèbe des ennemis auxquels l'invention des nouveaux explosifs vient de donner des armes terribles.

Mais ce n'est pas tout. Le gouvernement populaire a une autre infirmité : il ne peut donner qu'une opinion vulgaire de qualité assez basse, c'est un gouvernement de médiocres. Sa principale occupation sera de pourvoir aux intérêts les plus pressants du peuple, aux plaisirs et aux besoins de la foule, sans souci du progrès, sans souci des droits des individus, au risque de tarir dans sa source cette prodigieuse production de richesses qui a fait la grandeur des temps modernes.

De tous les gouvernements, la démocratie est le plus difficile. Comment pourrait-il remplir sa tâche qui est — comme celle des autres gouvernements — de protéger les intérêts de l'État à l'extérieur et de maintenir l'ordre à l'intérieur. C'est l'opinion publique qui y est maîtresse. Or l'opinion publique est, de sa nature, vague et inconsistante. Elle ne saurait formuler de volonté précise. Avec elle, c'est en quelque sorte le règne de l'inconscient. Heureusement qu'il se forme au sein de la masse populaire des courants bien marqués. Les partis, — contre lesquels on récrimine trop, — ont pour mission de dégager la pensée de la foule. Pour cela, tous les moyens leur sont bons ; la corruption est un des plus puissants et, dût la morale vulgaire s'en indigner, un des plus nécessaires. « Aux vainqueurs les dépouilles, disent les politiciens des États-Unis, et en France la corruption publique atteint des proportions incroyables avec des projets de travaux publics extravagants, et le trafic des votes dans les comités électoraux pour les innombrables petites places qui sont à la disposition de l'administration française. » Avec l'esprit de parti et la corruption, l'art si répandu aujourd'hui de vulgariser les idées générales est un de ces procédés grossiers qui font accoucher la montagne en travail — d'une souris quelquefois ; mais du moins grâce à eux elle accouche.

Dans ce tableau peu flatteur de la démocratie, on peut remarquer une certaine contradiction. Maine commence par dire que la démocratie ne peut vivre, puis il croit qu'elle sera une entrave au progrès, mais que, somme toute, elle est viable, puis enfin, que cette opinion vulgaire qui est celle de la masse pourra se faire jour, et il n'est même pas trop sûr, en ce dernier point, que l'opinion manifestée soit si inférieure. On l'obtient par des moyens qu'il condamne, la corruption, par exemple. Mais la corruption n'est-elle pas préférable à l'assujettissement sous un despote ou sous une oligarchie. On peut éviter la corruption ; on ne saurait se soustraire à la violence. L'aptitude à émettre et à juger des généralités tient à la diffusion de l'instruction,

au développement de la presse. Elle se serait produite sous tous les régimes politiques et aurait pu y avoir des inconvénients. Quant à l'esprit de parti, il est de tous les temps.

« Le suffrage universel, qui aujourd'hui chasse le libre-échange des États-Unis, aurait certainement prohibé la Mull-Jenny et le métier mécanique. Il eût certainement interdit la machine à battre. Il eût empêché l'adoption du calendrier grégorien. » Voilà ce que dit S. Maine et il n'est pas sûr qu'il ait tort. Mais quoi ! les rois n'ont-il jamais été protectionnistes ? N'y a-t-il jamais eu de savants et d'inventeurs persécutés sous les régimes monarchique et aristocratique ? La démocratie n'aboutit pas forcément au progrès ; mais c'est un paradoxe de soutenir qu'elle y est plus opposée, par exemple, qu'un tyran.

Les droits politiques étaient autrefois le privilège du petit nombre ; quand le peuple demande d'y avoir part, on suppose qu'il agit uniquement sous l'impulsion d'une sorte de basse envie et qu'il est le jouet des démagogues. La chose n'est pas tout à fait exacte. Ces aspirations nouvelles ont surtout pour cause les changements survenus dans l'état économique. Aujourd'hui la plèbe est dans la situation qu'avait autrefois l'élite. Tout individu a quelque fortune, ne serait-ce que son travail, ce qui, dans certains pays, en Australie par exemple, est le plus productif des capitaux ; avec son indépendance assurée, il a quelque instruction ; il est quelque peu renseigné sur les affaires publiques, ne serait-ce que par les journaux à un sou. N'est-il pas légitime qu'il ne se désintéresse pas de leur gestion ? Il ne se peut pas qu'il y soit tout à fait indifférent. C'est de lui et de ses intérêts qu'il s'agit. On prétend qu'il est impuissant : moins en tous cas que sous les autres régimes où il n'avait de ressource, quand il souffrait trop, que l'émeute et la jacquerie. Je me trompe. L'opinion publique a toujours eu quelque poids même sous le règne des monarques les plus absolus. C'est une force avec laquelle on a toujours eu à compter. La démocratie n'est que cette opinion publique connue officiellement, mieux et plus sûrement que par le passé. Les gouvernements populaires paraissent être les seuls qui conviennent à notre époque ; qui sait s'ils ne finiront pas par savoir corriger leurs défauts ?

Après avoir lu un essai comme celui de Maine ou un manuel comme celui de Roscher, il prend fantaisie de revoir l'*Introduction à la science sociale* d'Herbert Spencer : on a besoin de feuilleter ce catalogue des sophismes auxquels on est exposé, cette liste des erreurs grossières que n'ont pas su éviter les plus consciencieux et on se dit que la politique en a pour quelque temps encore avant de devenir une science.

BRISSAUD,
Professeur d'Histoire du Droit à la
Faculté de Droit de Toulouse.

VARIÉTÉS

Les groupes à la Chambre des députés.

Voici le relevé complet, au moment où nous mettons sous presse, des groupes qui se sont formés à la Chambre des députés depuis sa constitution en octobre 1893.

Ces groupes sont les suivants; Droite; Progressiste; Radical socialiste; Socialiste; Socialiste indépendant; Agricole; Colonial; de la Défense nationale; de la Défense alpine; des Ports de guerre; des députés des Arsenaux et Manufactures militaires; Viticole; Viticole de l'est et du centre; Parisien; de la région du Sud-Ouest; de l'étude des questions d'Assistance; d'étude des questions d'Éclairage par le gaz et l'électricité dans les villes; Judiciaire; Républicain indépendant d'études.

L'enseignement des Sciences sociales et politiques en Belgique.

Nous comptons pouvoir donner, dans un des prochains numéros de la *Revue*, une étude sur la réorganisation des études sociales et politiques en Belgique, telle qu'elle a été effectuée par l'arrêté royal du 2 octobre 1893.

En attendant, nous croyons être agréables à nos lecteurs en mettant sous leurs yeux le tableau des enseignements fournis dans l'Université de Liège, que nous devons à l'obligeante communication d'un professeur de cette Université, M. van der Smissen. Ils constateront que c'est dès le début des études, à partir de la candidature, que les grades et diplômes scientifiques correspondant aux sciences politiques, administratives et sociales sont organisés dans les Universités de l'État, à côté des grades et diplômes de candidat, de licencié et de docteur en droit.

Nous donnons le nombre d'heures que comporte chaque cours par semaine.

Candidature en sciences politiques.

1re année.

Encyclopédie du droit.....	1er semestre	4 h. 1/2
Introduction historique au droit civil..	1er »	3 h.
Droit naturel.....	2e »	3 h.
Histoire contemporaine.....	1er »	3 h.
Logique.....	2e »	2 h.
Psychologie.....	1er et 2e semestre	2 h.
Histoire politique moderne.....	2e semestre	2 h.

2e année.

Droit civil (art. 1 à 710).	1er	semestre	1 h.	2e semestre	1 h.
» (art. 711 à 1100).	1er	»	2 h.		
Économie politique..	1er	»	3 h.	2e »	1 h. 1/2
Droit public.....	1er	»	3 h. 1/2	2e »	1 h.
Droit administratif...	1er	»	1 h. 1/2	2e »	3 h.
Éléments du droit des gens.....	2e	»	1 h. 1/2		

Grades de licencié et de docteur.

Année 1893-1894.

A) *Sciences administratives.*

Histoire parlementaire et législative de la Belgique..... 1 h. 1/2
Droit administratif : 1e partie, *a*) le domaine public, *b*) les institutions provinciales et communales de l'Angleterre. 1 h.
Statistique..... 1 h.
Cours pratique de statistique..... 1 h.
Science financière (l'impôt)..... 1 h.

B) *Sciences politiques.*

Droit constitutionnel comparé (1re partie : les institutions constitutionnelles de l'Angleterre et des États-Unis. 1 h.
Droit des gens (législation consulaire)..... 1 h.
Régime colonial et législation du Congo..... 1 h.

C) *Sciences sociales.*

Régime du travail en législation comparée (la réglementation du travail dans les principaux pays de l'Europe)..... 1 h.
Économie politique (matière spéciale, la monnaie)..... 1 h. 1/2
Science financière (l'impôt)..... 1 h.
Exercices pratiques d'économie politique (les associations professionnelles)..... 1 h. 1/4

Grades de licencié et de docteur.

Années 1894-1895.

A) *Sciences administratives.*

Droit administratif (2e partie)..... 1 h.
Statistique..... 1 h.
Cours pratique de statistique..... 1 h.
Science financière (le crédit public)..... 1 h.
Exercices pratiques d'économie politique (le budget).... 1 h.

B) *Sciences politiques.*

Histoire diplomatique de l'Europe depuis le congrès de Vienne	1 h.
Droit constitutionnel comparé (2e partie)	1 h.
Droit des gens	1 h.

C) *Sciences sociales.*

Histoire économique	1 h. 1/2
Institutions civiles comparées	1 h. »
Régime du travail en législation comparée	1 h.
Science financière (le crédit public)	1 h.
Exercices pratiques d'économie politique (le budget)	1 h.

Voici en outre le programme des cours de l'année académique 1893-1894, de l'*école des Sciences sociales de l'Université libre de Bruxelles*.

Premier semestre.

M. de Greef. — La structure générale des sociétés.

M. Dwelshauwers. — Leçons sur la psychologie expérimentale (avec démonstrations et expériences).

M. Errera. — La propriété foncière.

M. Goblet d'Alviella. — Les sources de l'histoire des religions.

M. Lameere. — L'évolution du mariage.

M. Vauthier. — Les institutions locales et provinciales de l'Angleterre.

Second semestre.

E. Elisée Reclus. — Géographie comparée dans le temps et dans l'espace.

M. Cornil. — Les accidents du travail.

M. Dallemagne. — Principes de pathologie sociale (Des besoins nutritifs).

M. H. Denis. — Leçons sur l'histoire des systèmes sociaux.

M. Monseur. — Antiquités aryennes.

M. Nys. — Le droit des gens au moyen âge.

LIVRES DÉPOSÉS AU BUREAU DE LA REVUE

R. Piédelièvre. — *Précis du droit international public ou droit des gens*, t. I, in-8, VII-603 pages. Paris, Pichon, 1893.

A. Morelli. — *La funzione legislativa*. In-8, 392 pages. Bologna, Ditta Nicola Zanichelli, 1893.

Enrique gil y Robles. — *Ensayo de methodologia juridica*. In-12, XV-223 pages. Salamanca, imprenta católica salmaticense, 1893.

Enrique gil y Robles — *El absolutismo y la democracia*. Segunda edicion, in-12, XXIV-153 C-pages. Salamanca, imprenta católica salmaticense, 1892.

Ch. de Mazade. — *L'Europe et les neutralités*. In-12, 117 pages, Paris, Plon, Nourrit et Cie, 1893.

Adolfo Posada. — *Tratado de derecho politico*. In-12.
Tomo primero. *Teoria de Estado*, 426 pages.
Tomo segundo. *Derecho constitucional comparado*, VII-630 p. Madrid, Victoriano Suárez, 1893-1894.

Marie. — *De la comptabilité des fabriques, d'après le décret du 27 mars* 1893. In-8, XVI-155 pages, Rennes, Fougeray; Paris, Roger et Chernoviz, 1893.

J. Streit. — *L'affaire Zappa* (en grec). In-8, 176 pages, Athènes, Constantinidès, 1894.

I. T. Tarasoff. — *Manuel de la science du droit administratif* (en russe). Deux volumes grand in-8, XI-364 et VIII-269 pages, Moscou, S. P. Iakovleff, 1891-1893.

Piérantoni. — *Sopra la demanda di estradizione del comm. Antonio Monzilli*. Petit in-4, 99 pages, Roma, Bertero, 1893.

Rouard de Card. — *La nationalité française*. In-12, 321 pages, Paris, G. Pedone Lauriel, 1893.

Chrétien. — *Principes de droit international public*, 1re partie. In-8, 360 pages. Paris, Chevalier-Marescq et Cie, 1893.

Grasso. — *La costituzione degli Stati Uniti dell' America settentrionale*. In-18, 254 pages. Firenze, Barbèra, 1894.

IMPRIMERIE LEMALE ET Cie, HAVRE

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

L'INCIDENT FRANCO-SIAMOIS DE 1893
ET
LA QUESTION DE L'ÉTAT-TAMPON OU ZONE NEUTRE

I

Les relations de la France avec le Siam remontent à une époque assez reculée. En 1682 et en 1684, deux ambassades siamoises se rendirent à Paris; et, en retour, en 1685, une ambassade française fut envoyée au Siam. Depuis, à l'influence hollandaise, jusque-là prépondérante, se substitua peu à peu l'influence française, qui, habilement exploitée, eût pu amener à la conquête pacifique de tout le pays. Mais des fautes furent commises; un prosélytisme religieux, maladroit et excessif alarma les prêtres bouddhistes; et, dans les dernières années du XVIIe siècle, vers 1689, les Hollandais avaient reconquis au Siam leur influence primitive. Plus tard, entre en scène la célèbre compagnie des Indes, qui, déjà, à partir de 1819, avait étendu son pouvoir sur Singapour, Malacca et sur certaines provinces de la Birmanie, territoires sur lesquels le Siam avait exercé soit une souveraineté effective, soit tout au moins une sorte de suzeraineté. Le Siam devient alors l'un des objectifs de la politique anglaise; et, pour échapper aux tentatives du gouvernement anglais, il se tourne de nouveau

vers la France, de laquelle, à maintes reprises, il sollicite l'envoi d'un agent. Le gouvernement français députa, en 1856, un consul nommé M. de Montigny, dont la mission fut couronnée d'un plein succès et aboutit à la conclusion d'un traité avec la France.

Mais, vers la même époque, la France commençait à exercer son action au Cambodge; et le Siam, craignant ou d'être obligé de restituer aux souverains de ce royaume ce qu'il leur avait déjà pris, ou de ne pouvoir continuer sur leur territoire ses usurpations accoutumées, se rejeta du côté des Anglais. C'est qu'en effet le Cambodge avait offert jusque-là au Siam une proie facile. Autrefois prospère et tout-puissant dans l'Indo-Chine, établi anciennement en maître sur une grande partie des rives du Mekong, sur le Siam et sur les côtes de l'Annam, l'État Khmer était depuis longtemps bien déchu de son ancienne splendeur. Pris entre ses deux anciens vassaux qui se livraient à des incursions constantes sur ses terres, il appela tour à tour à son aide le Siam contre l'Annam et l'Annam contre le Siam, abandonnant toujours à chaque intervention de nouvelles portions de son territoire. Le 11 août 1863, le souverain du Cambodge, qui avait été quelque temps auparavant réintégré dans ses États par l'intermédiaire du roi de Siam, grâce à de nouveaux abandons territoriaux, conclut avec la France un traité qui plaçait son royaume sous notre protectorat. De son côté, l'Annam, qui avait autrefois contre-balancé la puissance du Siam, voyant décroître son influence, s'était jeté, lui aussi, dans les bras de la France; et le protectorat français, institué dans une certaine mesure à partir de 1874 sur ce pays et sur le Tonkin, a été définitivement organisé par un traité du 25 août 1883.

Au fur et à mesure que se sont constitués les protectorats français, le gouvernement siamois a compris que le remplacement de ses anciens rivaux par une nation européenne serait de nature à contrarier ses anciens errements; et il a usé de tous les moyens possibles pour atténuer et restreindre les effets de la présence de celle-ci, jusqu'au jour où, la situation se trouvant tendue à l'excès, il a suffi d'une étincelle pour provoquer un éclat et changer en une menace de guerre ouverte la sourde hostilité antérieure. Tout d'abord, le Siam

avait essayé de paralyser le protectorat français sur le Cambodge, par un traité secret conclu en décembre 1863, traité qui plaçait celui-ci à peu près sous sa suzeraineté. Ce traité, pour être valable, aurait dû avoir l'adhésion du gouvernement français sous le protectorat duquel était placé le Cambodge (1). Cette adhésion ne fut pas donnée; mais, le 15 juillet 1867, l'empereur conclut avec le Siam un traité par lequel le protectorat français sur le Cambodge était reconnu, le traité secret de 1863 annulé, et par lequel aussi les provinces cambodgiennes de Battambang et d'Angkor se trouvaient abandonnées au Siam. Ce traité, ratifié le 24 novembre 1867, fut promulgué par décret impérial du 20 mars 1868 (2).

Depuis le traité de 1867, le Siam a continué à empiéter sur les territoires des protégés français et peu à peu les postes siamois commandés par des mandarins ont débordé sur l'Annam comme une alluvion incessante. Il n'a pas été possible d'arriver à une délimitation définitive qui eût arrêté cette marche envahissante, car les agents français se sont constamment heurtés aux atermoiements de la diplomatie orientale.

C'est surtout sur la rive gauche du Mekong que les difficultés se sont élevées. Le Siam affirmait spécialement ses droits de propriété sur le territoire qui s'étend entre le fleuve et la chaîne de montagnes courant parallèlement à la mer dans la région de l'Annam. La France prétendait, au contraire, que le Siam n'était établi sur la rive gauche du Mekong qu'en vertu d'une occupation indue, et qu'il devait être ramené à ses limites naturelles, c'est-à-dire au fleuve considéré comme ligne séparative d'avec l'Annam. Quelques publicistes contestaient même les droits du Siam sur une partie de la rive droite, et nous aurons occasion de revenir sur ce point. Finalement, le gouvernement français proposa de reprendre le travail de délimitation qui n'avait jamais pu être mené à bonne fin ; mais le Siam suivit la politique d'atermoiement qui lui avait déjà réussi maintes fois, en sorte qu'une commission de délimitation franco-siamoise, dont les membres français furent d'ailleurs parfaitement reçus, ne put aboutir à aucun résultat, bien qu'ayant fonctionné de 1886 à 1888.

(1) VATTEL. *Le droit des gens*, I, p. 143.
(2) *Moniteur officiel* du 21 mars 1868.

En attendant les décisions de cette commission, il avait été convenu que les choses resteraient en l'état dans l'étendue de la zone litigieuse ; mais, comme on devait s'y attendre dans ces pays où l'autorité centrale est le plus souvent débordée par les agissements des subalternes, devenus à raison des distances presque indépendants, le *statu quo* ne fut pas respecté. C'est ainsi que, tandis que les Siamois établissaient de nouveaux postes près d'Aïlao, les Annamites se retranchaient près d'Adoa. Qui avait commencé ? Naturellement chacun rejetait la responsabilité sur l'adversaire ; et, comme on ne savait pas de quel côté était la vérité, le parti le meilleur consistait, semble-t-il, à ne prendre parti pour personne, à la différence de certains publicistes qui ont cru devoir se prononcer en faveur du Siam (1). Relevons pourtant une prétention singulière des Siamois qui, retranchés à Aïlao et ne parlant nullement de quitter ce poste, avaient intimé l'ordre d'arrêter les travaux du poste d'Adoa !

En l'état et les négociations étant encore pendantes, le Siam proposa la création d'une zone neutre de 50 kilomètres formée aux dépens du territoire contesté. Chaque État devait, dans cette zone, s'abstenir de créer des postes nouveaux et supprimer ceux déjà existants, sauf certains destinés à maintenir l'ordre et indiqués dans la convention. Mais, d'autre part, d'après le gouvernement de Bangkok, rien ne devait être changé jusqu'au règlement définitif du litige, dans la condition civile, administrative et politique existante, ce qui aboutissait à faire maintenir le fait accompli. Aussi le gouvernement français crut-il ne devoir rien répondre à cette proposition.

II

En présence des ajournements réitérés apportés à la solution de la question franco-siamoise, l'opinion publique s'était émue en France, où l'on commençait à trouver que les choses traînaient bien en longueur. Aussi, au commencement de 1893, le gouvernement crut-il devoir affirmer énergiquement, par l'organe du ministre des affaires étrangères, les prétentions françaises sur la rive gauche du Mekong. Et M. Delcassé,

(1) ROLIN, apud *Revue de droit inter. et de législ. comparée*, 1893, p. 362.

sous-secrétaire d'État aux colonies, interpellé à la Chambre des députés le 4 février de la même année, apportait à la tribune des déclarations non moins énergiques. En suite de ces déclarations, M. Pavie, ministre de France à Bangkok, revendiqua, le 14 mars 1893, auprès du ministre des affaires étrangères du Siam, les droits du protectorat franco-annamite sur la rive gauche du fleuve et demanda l'évacuation immédiate des postes établis sur cette rive. Le prince Devawongse, ministre des affaires étrangères, répondit que son gouvernement attendait la preuve des droits de la France, proposant, au surplus, de déférer la question à des arbitres. Quant à la demande d'évacuation des postes, il déclarait s'en référer à la proposition indiquée plus haut de l'établissement d'un *modus vivendi* basé sur la création d'une zone neutre. Que se serait-il passé ? on ne sait, car aucune solution n'était encore intervenue après un mois et demi d'attente, lorsque, coup sur coup, deux incidents vinrent précipiter les événements, le dernier surtout, et provoquer l'action énergique du quai d'Orsay.

Le 3 mai 1893, le capitaine français Thoreux se trouvant dans l'île de Kon, avec des soldats sous ses ordres, fut surpris et fait prisonnier par des troupes siamoises. M. Rolin (1) déclare la conduite du Siam en cette occasion absolument loyale : « La situation du capitaine Thoreux était, dit-il, celle d'un étranger arrêté en temps de paix, à la tête d'une troupe armée, sur le territoire siamois ; et cependant cet officier obtint la faveur d'être considéré par les Siamois comme prisonnier de guerre bien qu'il n'y eût pas de guerre) et d'être traité comme tel. A ce titre, il a été l'objet des plus grands égards pendant toute la durée de son séjour forcé au Siam, et nous apprenons même qu'il vient d'être remis aux autorités françaises à Bangkok. »

Ce raisonnement ne nous satisfait pas. Le territoire sur lequel le fait s'est accompli était un territoire *litigieux ;* le Siam le savait bien, puisqu'il proposait de soumettre la question à un arbitrage. Il n'avait donc pas le droit de traiter le capitaine Thoreux comme surpris sur un sol rele-

(1) *Loc. cit.*

vant sûrement de sa souveraineté : et, d'autre part, en l'absence de guerre, il ne pouvait y avoir prisonnier de guerre. La seule conduite correcte consistait dès lors à conduire le capitaine hors du territoire contesté. C'est ce que fit, dans un cas semblable, le malheureux inspecteur Grosgurin, dont nous allons raconter l'histoire. Il est vrai qu'il fut bien mal récompensé de son acte de loyauté, puisque, ainsi qu'on va le voir, il fut assassiné par le mandarin siamois qu'il reconduisait à la frontière.

Ce procédé, le seul correct et juridique, non seulement le Siam ne l'a point employé, mais encore, et M. Rolin oublie de mentionner ce fait, ses agents ne firent mettre en liberté le capitaine Thoreux que vers la fin de juillet, bien que la cour de Bangkok eût ordonné son élargissement dès le commencement de juin !

Le second fait est beaucoup plus grave ; il constitue un acte de sauvagerie qui montre que le Siam, quoi qu'on en dise, n'est pas encore arrivé à cet état de civilisation qui permet d'appliquer à un pays les principes du droit commun international, notamment l'institution de l'arbitrage. Un mandarin siamois, sur l'injonction de l'inspecteur de milice Grosgurin, abandonne le poste de Kammoun situé sur la rive gauche du Mekong ; et l'inspecteur, *pour le protéger contre la fureur des habitants*, le reconduit jusqu'au fleuve. Avant d'y arriver, M. Grosgurin tombe malade, et le mandarin qui a fait, en secret, venir une bande de Siamois ou de Laotiens, le tue à coups de revolver, pendant que sa bande massacre le reste de l'escorte ! Le gouvernement siamois, après avoir soutenu d'abord que M. Grosgurin avait perdu la vie dans un engagement régulier, a ensuite abandonné ce système (1).

(1) L'article III de la Convention additionnelle au traité du 3 octobre 1893, dont il sera plus bas question à la page 209, a stipulé que les auteurs des attentats de Tong-Xieng-Kham et de Kammoun seraient jugés par les autorités siamoises, un représentant de la France assistant au jugement et devant veiller à l'exécution des peines prononcées. L'article ajoute que le gouvernement français se réserve le droit d'apprécier si les condamnations sont suffisantes, et, le cas échéant, de réclamer un nouveau jugement devant un tribunal mixte dont il fixera la composition. Or, il y a quelques jours à peine, le tribunal siamois vient d'acquitter les meurtriers de l'inspecteur Grosgurin. Le gouvernement français, paraît-il, ne se contente pas de cette décision et va constituer le tribunal d'appel prévu par l'article III précité.

Les événements, dès ce moment, prirent une allure plus rapide. Déjà, pour protéger nos nationaux contre un mouvement populaire possible, la canonnière française le *Lutin* était arrivée devant Bangkok; mais, des deux côtés, on avait affecté de voir là une simple mesure de sécurité et non une démonstration menaçante. Le 8 juillet, M. Develle informa M. Pavie que, l'Angleterre ayant décidé d'envoyer un certain nombre de vaisseaux de guerre pour la sécurité de ses nationaux, la France allait, à son tour, augmenter ses forces navales dans les eaux siamoises. Le ministre précisait qu'il s'agissait d'une mesure de précaution analogue à celle prise par la Grande-Bretagne et les autres États (1); et, de fait, M. Pavie avertissait, le 9, M. Develle de l'arrivée de trois bâtiments britanniques; mais, toujours suivant les us et coutumes de la diplomatie orientale, le Siam prétendait aussitôt n'avoir été avisé que de l'arrivée de la canonnière qui se trouvait dans le Ménam dans les mêmes conditions que le *Lutin* (2). A la date du 13 juillet, le ministre français revendiquait, dans une dépêche énergique, les droits formels résultant de l'article 15 du traité franco-siamois de 1856, tout en déclarant néanmoins que rien ne serait changé à la situation, tant qu'aucune puissance n'aurait pas plus d'un bateau dans la rivière (3).

Conformément à cette dernière déclaration, des instructions avaient été envoyées à l'amiral Human, afin que nos navires ne dépassassent pas la barre; et *le prince Vadhana, ministre des affaires étrangères du Siam, était avisé de l'envoi de ces instructions* (4). Mais les ordres adressés aux navires français arrivèrent trop tard; et, le 13, les canonnières l'*Inconstant* et la *Comète*, sous la conduite du *J.-B. Say*, vapeur des messageries maritimes de Cochinchine, passaient la barre quand elles furent attaquées par les forts siamois. Le *J.-B. Say* fut obligé de s'échouer sous le feu des forts, et il allait repartir le 14, après avoir réparé ses avaries

(1) *Livre jaune* publié par le gouvernement français au sujet des affaires du Siam de 1893, p. 2.

(2) Dépêche du 11 de M. Pavie à M. Develle, *loc. cit.*, p. 3.

(3) *Livre jaune*, p. 3 et 4.

(4) Dépêche de M. Develle, *loc. cit.*, p. 4 et 5.

pendant la nuit, lorsqu'il fut pillé par les Siamois qui s'emparèrent des lettres confiées par l'amiral au capitaine et firent l'équipage prisonnier (1).

Surpris tout d'abord, croyant à une méprise, l'*Inconstant* et la *Comète* ne ripostèrent qu'au dixième coup de canon ; et, après avoir hardiment forcé la barre, ils vinrent mouiller devant Bangkok. L'agression dont nos marins avaient été victimes était inqualifiable et incompréhensible à tous égards. M. Pavie faisait, en effet, remarquer avec raison, dans une communication du 18 juillet, que le gouvernement siamois aurait eu largement le temps d'empêcher l'attaque, s'il l'eût voulu, car la dépêche du ministre du Siam à Paris était arrivée suffisamment à l'avance, étant donné que Bangkok est relié à Paknam par télégraphe et par téléphone aux forts de la pointe ouest (2). D'autre part, même en ne les supposant pas prévenus, les commandants des forts, s'agissant de vaisseaux portant pavillon ami, devaient dans le doute s'abstenir de toute agression et essayer de les arrêter par signaux ou autrement. Il est probable que les navires français n'auraient pas poussé plus avant, qu'on aurait eu le temps de télégraphier à Bangkok, et que tout se serait arrangé sans violence. Cela paraît tellement évident, qu'on est presque tenté de croire à un coup monté pour rendre, on ne sait trop dans quel but, la guerre inévitable.

A la nouvelle des événements du 13 juillet, le gouvernement français comprit que le temps des hésitations était passé, et, à la suite des explications fournies à la Chambre par le ministre des affaires étrangères, dans la séance du 19, l'ordre du jour suivant fut voté à l'unanimité : « La Chambre, comptant que le gouvernement prendra les mesures nécessaires pour faire reconnaître et respecter les droits de la France en Indo-Chine et exiger les garanties indispensables, passe à l'ordre du jour. »

Le 20 juillet, M. Pavie, sur l'ordre de son gouvernement, remettait au ministre des affaires étrangères du Siam l'ultimatum suivant : « Le gouvernement français exige : 1° La reconnaissance formelle par le roi de Siam des droits de

(1) Dépêche de M. Pavie, *loc. cit.*, p. 5.
(2) *Livre jaune*, p. 6.

l'empire d'Annam et du royaume de Cambodge sur la rive gauche du Mékong et sur ses îles ; 2° l'évacuation des postes siamois établis sur la rive gauche du Mékong dans un délai qui ne pourra excéder un mois ; 3° les satisfactions que comportent les incidents de Tong-Xieng-Kham, de Kammoun et les agressions dont nos navires ont été l'objet dans la rivière de Ménam ; 4° le châtiment des coupables et les réparations pécuniaires dues aux familles des victimes ; 5° une indemnité de deux millions de francs pour les divers dommages causés à nos nationaux ; 6° le dépôt immédiat d'une somme de trois millions de francs en piastres pour garantir les réparations pécuniaires et les indemnités, ou, à défaut, la remise, à titre de gage, de la perception des fermes et revenus des provinces de Battambang et de Siem-Reap. Le gouvernement siamois devra faire connaître, dans un délai de quarante-huit heures, s'il accepte ces conditions. Dans ce cas, l'accord sera constaté par un échange de lettres entre le prince Devawongse et le ministre de France. A défaut de réponse, ou en cas de refus, à l'expiration dudit délai, le ministre de France quittera Bangkok et se retirera à bord du *Forfait*. Le blocus sera immédiatement déclaré sur les côtes du Siam. Si, dans le trajet de Bangkok à la barre, un acte hostile se produit contre nos canonnières, le gouvernement siamois est avisé qu'il s'expose à des représailles immédiates (1). »

Voici quelle fut la réponse du Siam :

« Monsieur le Ministre,

« En réponse à la communication que, par ordre de votre gouvernement, vous m'avez remise jeudi, 20 courant, à sept heures moins un quart dans la soirée, Sa Majesté le roi, mon auguste souverain, m'a chargé de vous faire les déclarations suivantes :

« 1° Sa Majesté regrette que des définitions précises ne lui aient jamais été faites sur ce qu'elle devait entendre par cette expression : « les droits de l'empire d'Annam et du royaume « de Cambodge sur la rive gauche du Mékong et sur les îles... » Elle a toujours été disposée à abandonner tout territoire sur

(1) *Livre jaune*, p. 6 et 7.

lequel on aurait prouvé l'existence de ces droits, et, il y a déjà cinq mois, elle a proposé de déférer tous les points contestés à un arbitrage international. Maintenant, cependant, elle se soumet, et à la pression des circonstances et dans le but de rétablir la paix pour son peuple et la sécurité pour les nombreux intérêts commerciaux engagés dans ce pays, elle consent que, dans la délimitation des frontières entre le Siam et le Cambodge, tout le territoire sur la rive gauche du Mékong, situé au sud d'une ligne tracée du poste militaire siamois le plus au nord, récemment occupé par les troupes franco-annamites, jusqu'à un point situé à la même latitude, soit dix-huitième degré latitude nord sur la rive gauche du Mékong, sera considéré comme territoire annamite ou cambodgien; le fleuve au-dessous de ce point devenant la ligne de séparation pour les États voisins jusqu'à son entrée sur le territoire du Cambodge; l'usage des îles, pour les besoins de la navigation, sera commun aux trois États limitrophes.

« 2° Les postes militaires siamois existant dans les territoires visés plus haut, seront évacués dans l'intervalle d'un mois.

« 3° Sa Majesté déplore sincèrement les pertes éprouvées des deux côtés par suite des incidents de Theng-Xieng-Kham et Kham-Mon (Keng-Chek), ainsi que la fâcheuse collision qui a eu lieu à l'entrée du Ménam.

« Le bang-bien sera mis en liberté et d'autres satisfactions seront données, s'il est nécessaire, autant qu'elles seront compatibles avec la justice ordinaire et avec l'indépendance du gouvernement siamois que le gouvernement français a déclaré vouloir respecter.

« 4° Les personnes reconnues coupables d'agressions personnelles contraires aux lois nationales ou internationales contre des sujets français, seront punies en conséquence, et, s'il y a lieu à réparations en argent, ces réparations seront données aux familles des victimes.

« 5° Une longue correspondance a été échangée entre nous, relativement à certaines réclamations faites par des sujets français, pour préjudices qu'ils allèguent avoir subis par la faute de fonctionnaires siamois. J'ai contesté, au nom du

gouvernement siamois, qu'il y ait faute de la part des fonctionnaires siamois.

« Maintenant le roi, étant guidé par les mêmes considérations qui précèdent, consent à ne pas insister sur la question de principe et à payer au gouvernement de la République française la somme de deux millions de francs, pour ceux qui ont souffert des dommages dans les cas mentionnés plus haut. Le gouvernement siamois propose, sans en faire une condition, la nomination d'une commission mixte, qui appréciera le montant des dommages, ainsi que le chiffre exact de l'indemnité en argent dont il est question dans le paragraphe 4.

6° Le dépôt immédiat d'une somme de trois millions de francs en piastres, pour garantir les réparations en numéraire indiquées plus haut et les indemnités, sera fait en même temps que l'échange de notes entre nos gouvernements. Sa Majesté ayant des raisons de penser que les trois millions de francs excèdent au delà la somme à payer au titre des réparations et des indemnités, que, après enquête sérieuse, on reconnaîtra dues, compte sur la justice du gouvernement français pour rendre ce qui resterait de la somme déposée après le règlement de tous les cas.

« Le gouvernement siamois a la confiance qu'en accédant aux demandes du gouvernement français comme il résulte des déclarations qui précèdent, il a donné une preuve de son sincère désir de vivre en bons termes avec la République française et de régler, d'une manière complète et définitive, toutes les questions pendantes entre les deux gouvernements (1). »

Mais, après avoir déclaré, comme on vient de le voir, qu'il ne céderait la rive gauche que jusqu'au dix-huitième degré (2), le gouvernement siamois, voyant que M. Pavie avait quitté Bangkok et que le blocus du Ménam avait été déjà notifié par la voie diplomatique (3), s'est décidé à accepter l'ultimatum français, le 29 juillet. Dans une note adressée le lendemain au prince Vadhana, ministre de Siam à Paris (4), M. Develle, après

(1) Journal le *Temps*, du 25 juillet 1893.
(2) *Livre jaune*, p. 8.
(3) *Loc. cit.*, p. 9.
(4) *Loc. cit.*, p. 10.

avoir fait remarquer que le gouvernement français aurait pu se montrer plus rigoureux dans les conditions de l'ultimatum, étant donné le retard mis à l'accepter, ajoutait que néanmoins la France se contenterait, comme garantie indispensable de l'exécution des clauses imposées, d'occuper la rivière et le port de Chantaboun, jusqu'à la complète évacuation des postes établis par les Siamois sur la rive gauche du Mékong. Il spécifiait, d'autre part, qu'en vue d'assurer les bonnes relations heureusement rétablies entre la France et le Siam et de prévenir tout conflit dans la région du grand lac et du Mékong, le gouvernement siamois devait s'engager : 1° à n'entretenir désormais aucun poste militaire à Battambang et à Siem-Reap, ainsi que dans les localités situées dans un rayon de 25 kilom. sur la rive droite du Mékong ; 2° à maintenir seulement sur ces territoires le personnel de police nécessaire pour assurer l'ordre ; 3° à interdire l'entretien et la circulation de navires et embarcations sur les eaux du grand lac et sur celles du Mékong. Le ministre posait enfin le principe de l'établissement de consulats français partout où le besoin s'en ferait sentir.

En conformité de la note ministérielle, M. le Myre de Vilers, plénipotentiaire français au Siam, et le ministre des affaires étrangères de ce pays ont signé le 3 octobre 1893 le traité suivant (1) :

« Article I. — Le gouvernement siamois renonce à toute prétention sur l'ensemble des territoires de la rive gauche du Mékong et sur les îles du fleuve.

« Art. II. — Le gouvernement siamois s'interdit d'entretenir ou de faire circuler des embarcations ou des bâtiments armés sur les eaux du grand lac, du Mékong et de leurs affluents situés dans les limites visées à l'article suivant.

« Art. III. — Le gouvernement siamois ne construira aucun poste fortifié ou établissement militaire dans les provinces de Battambang et de Siem-Reap et dans un rayon de 25 kilomètres sur la rive droite du Mékong.

« Art. IV. — Dans les zones visées par l'article III, la police sera exercée selon l'usage par les autorités locales avec les

(1) *Livre jaune*, p. 14 et s.

contingents strictement nécessaires. Il n'y sera entretenu aucune force régulière ou irrégulière.

« Art. V. — Le gouvernement siamois s'engage à ouvrir, dans un délai de six mois, des négociations avec le gouvernement français, en vue du règlement du régime douanier et commercial des territoires visés à l'article III et de la revision du traité de 1856. Jusqu'à la conclusion de cet accord, il ne sera pas établi de droit de douane dans la zone visée à l'article III. La réciprocité continuera à être accordée par le gouvernement français aux produits de ladite zone.

« Art. VI. — Le développement de la navigation du Mékong pouvant rendre nécessaires sur la rive droite certains travaux ou l'établissement de relais de batellerie et de dépôts de bois et de charbon, le gouvernement siamois s'engage à donner, sur la demande du gouvernement français, toutes les facilités nécessaires à cet effet.

« Art. VII. — Les citoyens, sujets ou ressortissants français pourront librement circuler et commercer dans les territoires visés à l'article III, munis d'une passe délivrée par les autorités françaises. La réciprocité sera accordée aux habitants desdites zones.

« Art. VIII. — Le gouvernement français se réserve d'établir des Consuls où il le jugera convenable dans l'intérêt de ses ressortissants, et notamment à Korat et à Muang-Nan.

« Art. IX. — En cas de difficultés d'interprétation, le texte français fera seul foi.

« Art. X. — Le présent traité devra être ratifié dans un délai de quatre mois à partir du jour de sa signature. »

A la suite du traité est intervenue une convention additionnelle relative aux indemnités et réparations dues par le Siam pour les attentats de Tong-Xieng-Kham et de Kammoun, et à la mise en liberté de tous les sujets français et protégés français détenus à un titre quelconque (1). La convention précisait, d'autre part, que les postes militaires siamois de la rive gauche du Mékong seraient évacués dans le délai maximum d'un mois à dater du 5 septembre; que toutes les fortifications de la zone visée à l'article III du traité seraient

(1) *Livre jaune*, p. 16 et 17.

rasées; qu'enfin le gouvernement français continuerait à occuper Chantaboun jusqu'à l'exécution des stipulations portées dans le traité et la convention. Au commencement de février 1894, les Chambres françaises ont ratifié le traité avec le Siam.

Tels sont, dans leurs grandes lignes, les faits qui ont donné naissance au conflit franco-siamois de 1893. Au point de vue du droit international, il est intéressant de rechercher tout d'abord quelle était la valeur des droits prétendus par le Siam sur les territoires litigieux; et, d'autre part, d'envisager les résultats du conflit et du traité qui y a mis fin, dans les rapports des États litigants avec les autres États que la question pouvait intéresser, particulièrement l'Angleterre (1). Ce dernier point de vue nous conduira naturellement à examiner les avantages et les inconvénients qui peuvent résulter en thèse générale de la constitution, entre deux États puissants, d'un État neutre ou d'une zone tampon; et spécialement de la création de cet État ou zone entre les possessions de la France et de l'Angleterre dans l'Indo-Chine.

III

Au cours des négociations engagées avec la France, le gouvernement siamois a souvent répété qu'il attendait la production des titres de celle-ci sur les territoires contestés, sans produire lui-même les siens ; c'est notamment le langage qui est employé dans la première réponse à l'ultimatum. Poussé dans ses derniers retranchements, il s'est enfin décidé à se montrer un peu plus explicite au sujet de ses prétentions. D'après lui, l'abandon à la France de la rive gauche du

(1) Des dépêches de Tien-Tsin avaient bien mis encore en avant une intervention possible de la Chine, qui aurait cherché à faire valoir certains droits peu définis sur les territoires supérieurs à Luang-Prabang (*Temps* du 27 juillet 1893). Mais ce prétexte n'a pas été reproduit; et la Chine a dû probablement se désintéresser de l'incident franco-siamois, comme elle se désintéresse d'habitude des querelles dans lesquelles sont engagés les royaumes asiatiques qui lui ont plus ou moins payé tribut ou même reçu d'elle l'investiture à certaines périodes.

On signalait pourtant, il y a peu de jours, quelques tentatives d'invasion de la part d'irréguliers chinois. Mais il semble qu'elles aient cessé en présence de la décision prise par le gouvernement français d'organiser administrativement les territoires sur lesquels le Siam a reconnu les droits de la France.

Mékong, au-dessus tout au moins du dix-huitième degré vers Xieng-Kang, serait impossible, car, à partir de ce point jusqu'au vingtième degré, c'est-à-dire jusqu'à Luang-Prabang, l'Annam ne produisait aucune justification suffisante, et, depuis le vingtième degré jusqu'à la Birmanie et la Chine, la rive gauche aurait été cédée au Siam par l'Angleterre sous la condition expresse de ne la rétrocéder à personne (1).

Faisons, tout d'abord, une première réserve au sujet de ce dernier point. L'Angleterre, entre le vingtième degré et les frontières birmanes et chinoises, ne pouvait exercer et céder que les droits de la Birmanie elle-même ; or, le souverain de ce pays, en 1883 et 1884, avant la conquête anglaise, avait accepté le Mékong comme limite occidentale du Tonkin français (1).

Reste donc à examiner, d'une façon générale, quels sont les droits actuels de l'Annam et du Siam sur la rive gauche du Mékong. Dans les temps anciens, le Siam n'avait élevé ni en fait ni en droit aucune prétention sur la rive gauche. Une carte de l'Indo-Chine de la fin du XVIIe siècle, dédiée au chevalier de Chaumont, indique le bassin du Ménam comme limite du Siam. Plus tard, il entre en lutte avec le Cambodge dans la partie supérieure et dans la partie inférieure du Mékong. Dans la partie supérieure, en effet, le Laos était primitivement sous la domination des Khmer, où ils avaient établi une occupation durable manifestée par des travaux qui, tels que la construction des temples, ne sont guère entrepris que sur un sol pacifié et ayant complètement accepté la domination du vainqueur. Et on retrouve encore aujourd'hui, dans la région du Laos dont nous parlons, des vestiges importants d'architecture bouddhique qui rappellent le style du temple d'Angkor près du grand lac (2). Les Annamites à leur tour entrent un peu plus tard en scène et se disputent avec le Siam des lambeaux du malheureux Laos. La lutte se perpétue ainsi avec des alternatives diverses ; mais les Annamites l'emportent dans la seconde moitié du siècle dernier, car, en 1777, c'est grâce à eux que les rois du Laos rétablissent leur autorité sur la

(1) Journal le *Temps* du 5 mars 1893.
(2) Reclus. *Géographie universelle*, t. VIII, p. 892.

rive gauche du Mékong jusqu'à hauteur de Kemmarat, service qu'ils reconnaissent en se déclarant les vassaux de la cour de Hué. Et le Siam lui-même ratifie par sa conduite, sinon par une adhésion formelle, le nouvel état de choses. Il abandonne, en effet, la rive gauche du fleuve et limite son action politique à la rive droite. Il y a là un fait très curieux qui n'a pas été mis en lumière d'unae façon suffisnte, et qui implique la reconnaissance tacite par le Siam des droits, soit du Laos, soit de l'Annam, sur la rive gauche. Voici ce que dit, à cet égard, M. Elisée Reclus (1). « La ville de Xieng-Kang est située près du grand coude que fait le Mékong dans la direction de l'est pour décrire sa courbe parallèle à la côte de l'Annam ; elle se trouve à l'issue d'une vallée par laquelle on gagne facilement un des principaux affluents orientaux de la Ménam : à Xieng-Kang aboutira probablement un jour la route directe ou le chemin de fer qui fera de Bangkok le port du haut Mékong. Comme point stratégique et commercial, cette ville est donc fort importante : elle se trouvait autrefois sur la rive gauche du fleuve ; mais le gouvernement siamois voulant, en cas de rébellion, empêcher les Laotiens de prendre le fleuve pour ligne de défense, força les habitants à s'établir sur la rive droite ; de là le nom de Muong-Maï ou « Nouveau Chef-Lieu » que l'on donne souvent à la ville. En aval, tous les autres muong du territoire siamois ont dû également se construire sur la rive la plus facilement accessible aux armées de Bangkok. Vien Chan, en pali Tchandapouri ou « Cité de la Lune », jadis métropole du Laos méridional, est une de ces villes que le gouvernement fit démolir comme située sur la rive défendue. » M. de Lanessan dit, de son côté : « Xieng-Kang était autrefois bâtie sur la rive gauche ; mais depuis que les Siamois se sont emparés de la contrée, ils ont exigé le transport de la ville et des logements des autorités sur la rive droite, afin qu'en cas de rébellion les habitants ne puissent pas mettre le fleuve entre eux et les troupes siamoises venues de Bangkok. Ils ont appliqué la même règle à toutes les villes répandues le long du Mékong au-dessous de Xieng-Kang » (2).

(1) Reclus, p. 890 et s.
(2) *La Cochinchine française*, p. 90.

Ainsi, ce qui semble avoir caractérisé l'action des Siamois sur le Mékong jusqu'à une époque assez rapprochée de la nôtre, c'est le parti pris de transporter leur action sur la rive droite, tandis que l'Annam étendait la sienne sur la rive gauche, le fleuve servant de limite naturelle entre les deux États. Sans doute, on ne peut donner ceci comme règle absolue, car le Laos fut trop souvent victime, sur la rive gauche, d'agressions dans le genre de celle où il vit brûler sa capitale; et, d'autre part, pour se mettre à l'abri de ses attaques, les populations riveraines consentaient souvent à payer tribut au Siam ; mais nous verrons plus loin que ni ces agressions ni le paiement d'un tribut ne sauraient constituer des titres suffisants pour prétendre à la souveraineté de la rive gauche.

Au moment où l'Annam soutint contre la France la lutte à la suite de laquelle il devait, en 1883, se placer sous notre protectorat, le Siam profitait des circonstances pour consolider son autorité sur la rive droite du Mékong et commencer sur la rive gauche une série d'empiètements destinés à donner l'illusion d'une occupation effective. Des colonnes partaient en expédition, installaient des postes militaires beaucoup plus empressés à piller le pays qu'à le défendre : témoin ce qui se passa en 1887 où le commissaire siamois, établi à Luang-Prabang laissa piller la ville par les Hôs et n'y rentra que lorsqu'ils en furent sortis, après avoir peut-être partagé avec eux les dépouilles de la malheureuse cité (1). Le plan poursuivi consistait à resserrer l'Annam affaibli et impuissant entre les montagnes parallèles au Mékong et à la mer, quand intervinrent les Français réclamant la rive gauche du fleuve au nom de leurs protégés.

Ainsi le Siam ne saurait invoquer un droit de propriété ancienne et incontestable pour revendiquer la rive gauche du Mékong ; et ses prétentions ne pourraient se baser que sur une possession d'où résulterait la prescription, ou sur la conquête, ou bien sur ce fait que les populations de la rive gauche auraient consenti à lui payer tribut. Examinons successivement chacune de ces hypothèses.

En admettant, ce qui est une question controversée, que la

(1) Journal *Le Temps* du 30 juillet 1893.

prescription existe dans les rapports des États (1), encore faut-il qu'elle se manifeste par des actes de possession incontestés, paisibles et continus. Or, tels ne sont pas, à coup sûr, les caractères de la possession siamoise. Le Siam était, en effet, en lutte constante avec les Laotiens, qui protestaient contre ses invasions, et devant lesquels les Siamois durent souvent battre en retraite. On ne peut même, à proprement parler, soutenir qu'il y ait eu de la part de ceux-ci une possession véritable du pays, puisque, retranchés dans leurs forts, ils ne se mettaient en rapport avec ses habitants que pour en exiger le tribut. Et encore ces derniers, afin de s'y soustraire, fuyaient souvent devant eux et gagnaient les montagnes !

Voici un récit suggestif émané du capitaine français Cupet, qui avait été chargé de parcourir la rive gauche du Mékong pour renseigner le gouvernement français sur les agissements du Siam dans cette région. Nous l'empruntons au journal *le Temps*, du 30 juillet 1893. « Au cours de sa seconde mission, le capitaine fut chargé de parcourir la région comprise entre le Mékong (à la hauteur de Stung-Treng et de Khong) et la côte de l'Annam. Il quitta Kratié le 22 janvier 1891, se dirigeant vers les territoires habités par les sauvages ou Moïs du sud (Pennongs, Radès, Djaraïs et Sedangs). A son départ, on l'avait prévenu qu'un commissaire siamois et le roi laotien de Bassac devaient faire reconnaître la souveraineté du roi de Siam sur ces populations sauvages. Et, de fait, après avoir visité la vallée du Se-Bang-Khan et atteint, par le sud, le territoire des Sédangs, le capitaine Cupet apprit, au moment où il se dirigeait sur Attopeu, qu'une troupe de Siamois était en marche dans la région qu'il venait de parcourir.....»

« Renseignements pris, ce n'est pas une, mais deux colonnes siamoises qui s'avançaient : l'une vient d'Attopeu, l'autre a pris Bassac comme base d'opérations. Le capitaine Cupet se hâte de revenir sur ses pas pour se mettre en contact avec le commissaire siamois qui dirige la seconde. Le chef siamois, Luang-Sa-Khôn, commande à 400 hommes et il dispose d'un

(1) Conf. CALVO. 4e édition du *Droit int. théorique et pratique*. t. I, § 265 MARTENS et VERGÉ. *Précis du droit des gens*, I, § 70, et les auteurs cités *ibidem*. DESPAGNET. *Cours de dr. int. public*, p. 401.

important matériel porté par 14 éléphants : sa troupe comprend 22 soldats siamois et 370 miliciens laotiens levés dans les provinces annexées par le Siam. A son passage, toutes les autorités locales s'inclinent, tremblantes, vivement impressionnées par cet appareil militaire. Le capitaine Cupet eut une entrevue avec Luang-Sa-Khôn dans le village de Ban-Don, qui se trouve à 200 kilomètres du Mékong, c'est-à-dire à mi-distance du fleuve et de la côte d'Annam. Le nombre de soldats que le commissaire siamois emmenait avec lui, les instructions qu'il donnait aux chefs de village disaient assez quelles étaient ses dispositions et quelles étaient les instructions qu'il avait reçues. C'est ainsi qu'au mois de mars 1891 le Siam exécutait l'accord conclu deux ans auparavant à Bangkok par M. de Kergaradec ! Le chef siamois quitta Ban-Don et partit rejoindre la colonne d'Attopeu, surveillé de très près par le capitaine Cupet, le lieutenant-colonel Coignard installé à Kon-Toun et par des agents du protectorat. Mais si un officier français n'avait pas été présent, Luang-Sa-Khôn eût procédé à la conquête du pays et fondé à Ban-Don un poste analogue à ceux qui s'élevaient peu à peu sur les contreforts de la ligne de faîte des bassins côtiers de l'Annam et qui se trouvaient à 80 kilomètres à peine de Hué.

« Les indigènes, évidemment, ont essayé de lutter : beaucoup se sont enfuis dans les montagnes faisant le vide autour des Siamois. A Song-Lan (village qui n'est pas à plus de 100 kilomètres de Hué), raconte le capitaine de Malglaive, le caï-tong (chef) a répondu aux Siamois collecteurs d'impôts qu'il ne reconnaissait d'autre autorité que celle de l'Annam. Les autres chefs de la tribu des Khas ont fait de même, mais le résultat a été que les postes siamois furent multipliés et renforcés. « Que les Français viennent nous soutenir, disait le caï-« tong au capitaine de Malglaive, nous sommes prêts à reje-« ter à coups de flèches, sur l'autre rive du grand fleuve, ces « gens qui prennent tout et ne payent rien. » En voilà assez, croyons-nous, pour montrer ce que les Siamois ont fait et font encore dans la vallée du Mékong..... »

On ne peut sérieusement prétendre, d'autre part, que les Siamois se soient emparés de la rive gauche du Mékong par droit de conquête, car, pour que la conquête puisse donner la

propriété, il faut le consentement de l'annexé. Tous les auteurs, sans exception, sont d'accord sur ce point (1); et ils exigent, en outre, avec raison, que le territoire conquis soit l'objet d'une occupation effective; qu'au régime transitoire de la conquête violente succède une période pacifique d'organisation; qu'à cet effet des mesures soient prises en vue d'assurer la prospérité du pays par le développement de ses ressources naturelles, spécialement la culture du sol et les progrès de l'industrie, par l'établissement ou le maintien des pouvoirs administratifs ou judiciaires, toutes choses qui indiquent nettement la volonté d'établir une domination permanente, utile à la fois et au vainqueur et au vaincu. « Le principe d'acquisition du droit de propriété, dit M. Vergé, découle de la possession ou détention d'une chose, avec l'intention de s'en servir comme d'un droit propre, combinée avec l'activité physique et intellectuelle de l'homme, c'est-à-dire le travail. L'occupation primordiale est le premier rudiment de la propriété; le travail vient ensuite, qui continue cette occupation à travers l'espace et le temps et s'oppose ainsi à une occupation nouvelle (2). » Les auteurs des projets de codification internationale se prononcent dans le même sens. Suivant Dudley Field, « l'intention d'exercer le droit de prise de possession ne peut se manifester que par une occupation actuelle et utile » (art. 74 du *Projet d'un Code international*). D'après Bluntschli, « la prise de possession consiste dans le fait d'organiser publiquement une contrée récemment découverte, joint à l'intention d'y exercer le pouvoir à l'avenir » (art. 78 du *Droit international codifié*). Fiore estime que l'État occupant doit faire acte de possession, « en fondant des établissements et en organisant une administration » (art. 550 du *Droit international codifié*).

La conférence de Berlin s'est occupée de la réglementation

(1) CHRÉTIEN. *Principes de Droit international public*, 1re partie, § 135 et 139; KLUBER et OTT, *Droit des gens moderne de l'Europe*, § 125; NEUMANN, *Éléments du Droit des gens moderne*, traduction Riededmatten, § 18; DESPAGNET, *Cours de Droit international public*, p. 411.

(2) VERGÉ sur MARTENS. *Précis du Droit des gens moderne*, l. II, ch. I, § 35, note. Conf. VATTEL, *Le Droit des gens*, § 208; GÉRARD DE RAYNEVAL, *Institutions du Droit de la nature et des gens*, t. II, ch. 8, § 6; HEFTER, *Le Droit international de l'Europe*, § 70, III.

des conditions voulues pour que la prise de possession soit efficace de la part de l'occupant; et elle a posé, dans l'article 35 de son acte général, cette règle qu'il doit assurer « l'existence d'une autorité suffisante pour faire respecter les droits acquis et, le cas échéant, la liberté du commerce et du transit dans les conditions où elle serait stipulée ». Mais, ainsi que cela résulte du texte et des déclarations faites par les plénipotentiaires, l'article précité ne vise que les territoires africains; et le représentant russe précisa de la façon la plus expresse qu'il ne s'appliquerait pas aux contrées asiatiques. Cette lacune dans les règles du droit international, pour les pays autres que l'Afrique, a frappé les membres de l'Institut de droit international, qui, après plusieurs sessions d'études préalables, ont élaboré un « projet de déclaration internationale relative aux occupations de territoires ». Suivant l'article 1er, l'occupation d'un territoire à titre de souveraineté nécessite une prise de possession qui « s'accomplit par l'établissement d'un pouvoir local responsable, pourvu de moyens suffisants pour maintenir l'ordre et pour assurer l'exercice régulier de son autorité dans les limites du territoire occupé ». D'après l'article 5, « l'autorité locale respectera ou fera respecter tous les droits, notamment la propriété privée tant indigène qu'étrangère, tant individuelle que collective » (1). L'Institut a condensé dans ces propositions la doctrine générale; or, en admettant que toutes les conditions qu'il réclame des peuples complètement civilisés ne puissent être exigées d'une manière absolue vis-à-vis du Siam, on se rend compte, en tout cas, que, dans l'occupation siamoise, on ne trouve pas *même le germe* d'un seul de ces éléments qui, de l'avis de tous, sont nécessaires pour que l'occupation conduise à la propriété. On n'a, pour s'en convaincre, qu'à se référer aux détails donnés ci-dessus relativement à la manière dont les mandarins siamois comprennent l'organisation du pays conquis, la protection due aux habitants, la mise en valeur des richesses de toute nature, l'organisation judiciaire et administrative, tout ce qui constitue en un mot le fonctionnement

(1) *Annuaire de l'Institut*, 1888-1889, t. X, p. 201 et s. Conf. aux pages précédentes les discussions qui ont eu lieu avant le vote du projet.

de l'état de choses nouveau par lequel le vainqueur doit remplacer l'occupation violente résultant de la conquête.

Enfin, le tribut est loin d'entraîner par lui-même, au préjudice de celui qui le paie, une diminution de souveraineté au profit de celui qui le perçoit. Vattel avait déjà dit anciennement que le fait de payer tribut « diminue quelque chose de la dignité de l'État, est aveu de faiblesse, mais laisse subsister la souveraineté » (1). « Le tribut par lui-même, dit M. Despagnet, si rien ne s'y ajoute, se réduit à une simple charge qui ne limite en rien la souveraineté d'un État » (2). Ainsi les États maritimes qui payaient tribut aux puissances barbaresques, avant 1830, dans le but d'éviter les pillages des corsaires, entendaient sûrement ne rien abdiquer de leur souveraineté. Et la soumission au tribut a encore moins de signification chez les peuples orientaux, qui espèrent ainsi éviter des exactions de toute sorte. L'Annam, le Cambodge, le Siam, le Laos se sont tour à tour respectivement payé tribut suivant les fluctuations politiques, et cependant ils se considéraient comme indépendants les uns des autres. Bien mieux, le fait même de recevoir l'investiture des mains d'un autre État n'implique nullement, dans l'esprit des rois asiatiques, une sujétion quelconque. Ainsi, l'Annam, le Laos, le Siam, la Birmanie ont payé tribut à la Chine; certains d'entre eux ont, à maintes reprises, reçu d'elle l'investiture (3); mais la Chine n'est pas intervenue quand ces États ont été menacés; et le Siam ne s'est jamais, à un titre quelconque, regardé comme son subordonné. L'État de Luang-Prabang, qui nous intéresse spécialement, payait tous les huit ans à la Chine un tribut de deux éléphants; il payait également un tribut triennal à l'Annam et était enfin tributaire du Siam (4). Dès lors, d'une manière générale et spécialement chez les peuples asiatiques, le tribut n'entraîne pas par lui-même une abdication de souveraineté; pour ces derniers, il constitue plutôt un moyen d'éviter des pertes plus grandes, une sorte de prime d'assurance analogue à la dîme que prélè-

(1) *Le Droit des gens*, § 7.
(2) *Cours de Droit international public*, p. 82.
(3) *Grande Encyclopédie*, v° Annam.
(4) Conf. DE LANESSAN. L'*Indo-Chine française*, p. 86.

vent les bandits de certaines contrées sur les habitants des campagnes qui veulent se mettre à l'abri de leurs rapines.

Du reste, quand on parle du royaume de Siam, il ne faut pas, par la pensée, le comparer à un de nos États européens et le croire comme eux parfaitement organisé, muni d'un pouvoir central autonome exerçant, par un ensemble d'institutions de toute nature, son action sur le pays tout entier, depuis la capitale jusqu'aux frontières. « Le royaume de Siam, dit M. Vivien de Saint-Martin, est limité au bassin du Ménam, depuis son embouchure jusqu'à peu près 17° latitude N., plus la côte du golfe de Siam jusqu'à environ 12° 20' latitude N. C'est le territoire administré directement par la cour et les mandarins. Tout le reste du pays désigné sous le nom de Siam par les cartes n'est formé que de ces provinces, cantons ou principautés plus ou moins dépendants du Siam et dont les chefs ne doivent qu'un tribut, sans qu'on s'occupe de leur administration intérieure (1). » L'incertitude la plus complète règne donc au sujet des vraies limites du Siam, étant donné qu'aucun lien gouvernemental véritable ne relie au pouvoir central les provinces éloignées de la capitale, même du côté droit du fleuve. « En présence de ces incertitudes, ajoute M. Vivien de Saint-Martin (2), les limites du Siam varieront naturellement avec les nationalités des voyageurs et des géographes », et nous sommes presque tenté d'ajouter avec leurs sympathies !

En résumé, il paraît bien résulter de l'exposé qui précède que le Siam n'a aucun droit sur les territoires contestés ; que lui-même a limité son action à la rive droite du Mékong, plus à portée de son influence ; qu'en tout cas il ne peut guère, sur la rive gauche, invoquer que des incursions à main armée, des occupations violentes rendues faciles par la faiblesse de l'Annam et contre lesquelles protestaient les peuples indigènes. Sans doute, les postes établis dans le but de percevoir le tribut quelquefois refusé, toujours imposé par la terreur, postes ayant des mandarins à leur tête, ont pu faire croire, pour les besoins de la cause, à un semblant d'organisation

(1) *Dictionnaire de Géographie*, v° Siam.
(2) *Loc. cit.*

politique (1). Les explorateurs, se trouvant en présence de mandarins siamois, se sont crus sur un territoire siamois, et ont ainsi répandu la légende, vulgarisée par les cartes et ouvrages de géographie, d'un Siam établi en maître incontesté sur les deux rives du Mékong. Mais, nous l'avons démontré, les titres invoqués par lui ne peuvent, au point de vue juridique, être constitutifs d'un droit quelconque de souveraineté. Dès lors, on voit apparaître comme devant finalement l'emporter, soit le droit antérieur du Cambodge, dont nous avons établi plus haut les assises historiques, soit la suzeraineté plus récente de l'Annam, qui, au dire même des indigènes, s'étendait, lors des premiers empiètements du Siam, sur la rive gauche du fleuve. Le Mékong, en définitive, semble tout indiqué comme ayant dû et devant servir de limite entre les deux États rivaux : le Siam et l'Annam. Dans ces pays où les voies de communication sont à l'état rudimentaire, les fleuves, « ces chemins qui marchent », ont une importance que cherchent à utiliser tous ceux qui vivent dans leur voisinage. Il en a été nécessairement ainsi du plus grand fleuve de l'Indo-Chine, qui, depuis Xien-Kang, constitue une route toute naturelle. C'est ce qui explique que, pendant que les Siamois s'établissaient sur la rive droite, les Annamites aient soumis à leur influence les chefs locaux de la rive gauche, et qu'ils l'aient conservée jusqu'au moment où l'extrême faiblesse de la Cour de Hué permit au Siam d'essayer de les reléguer dans les régions situées entre les montagnes et la mer.

IV

Nous n'avons parlé jusqu'ici que de la rive gauche du Mékong. Sur la rive droite, du moins dans la partie inférieure, et spécialement en ce qui concerne les provinces de Battambang et d'Angkor, le droit du Siam repose uniquement sur le traité passé avec la France le 15 juillet 1867 et promulgué par le décret impérial du 20 mars 1868 dont il a été déjà question. Au point de vue historique, les droits du Cambodge sur ces contrées sont indéniables. « Lorsque l'État khmer,

(1) Conf. DONNER, cité par VIVIEN DE SAINT-MARTIN, *loc. cit.*, v° Siam.

dit M. Elisée Reclus, comprenait, avec d'autres provinces, toute la dépression transversale qui rejoint les deux fleuves Ménam et Mékong, par le bassin du Tonlé-Sap, le milieu naturel de la contrée se trouvait au bord du lac et dans les campagnes qui s'étendent à l'ouest vers Battambang. C'est près de la mer intérieure que s'éleva la cité d'Indra, célébrée par les traditions et rappelée par de nombreuses ruines éparses dans les forêts. C'est là aussi, près de la ville actuelle de Siem-Reap, que se trouvent les débris les plus remarquables du Cambodge et de toute l'Indo-Chine, les temples et les palais d'Angkor. Ces monuments fameux, la gloire de l'architecture khmer, étaient déjà connus des missionnaires catholiques au milieu du XVIe siècle, et depuis cette époque ils ne furent jamais complètement oubliés. Le missionnaire Bouillevaux les vit en 1850, mais l'attention du monde occidental ne fut sérieusement éveillée qu'après le voyage de Mouhot en 1861; quelques années plus tard, les ruines d'Angkor furent longuement explorées par de Lagrée et ses compagnons, et depuis lors de nombreux voyageurs sont allés étudier ces restes merveilleux, dont les inscriptions et les statues révèleront page à page l'histoire du Cambodge. Les descendants des bâtisseurs ont oublié les noms des architectes : ils disent que les *anges* ou les *géants* dressèrent ces murailles et ces tours; d'autres indigènes prétendent que ces prodigieux édifices *naquirent d'eux-mêmes*. Redevenus presque sauvages, sous la longue oppression qui les accable et que consacrent ces temples magnifiques, symboles de la foi aveugle et de l'obéissance absolue, les Cambodgiens ont complètement perdu la tradition artistique, et les européens s'étonnent de contempler de pareils édifices où l'on ne s'attendrait à trouver que des huttes en bois et des ajoupas en feuilles de palmier (1). » Ainsi, le Siam a, sur la rive droite, joué le même rôle d'oppression et de destruction que sur la rive gauche. D'autre part, le seul titre qu'il puisse invoquer, le traité de 1867, dont nous avons parlé, prête à des doutes fort sérieux au point de vue de sa validité. L'empereur jouissait bien, d'après la constitution impériale, des pouvoirs les plus éten-

(1) Reclus. *Loc. cit.*, p. 894.

dus; mais on peut se demander si le décret impérial de 1868 n'a pas excédé ces pouvoirs, en ratifiant un traité qui enlevait une portion importante de territoire à un État protégé. En effet, si l'État protégé abandonne une partie de sa souveraineté extérieure entre les mains de l'État protecteur, il ne lui fait aucune cession de territoire, ne lui transmet rien de la propriété du sol. Bien mieux, par le fait du protectorat, l'État protecteur s'engage à défendre son protégé contre les agressions extérieures; il ne saurait donc le démembrer lui-même! Ce serait le cas de rappeler ici la maxime bien connue en matière de garantie : *quem de evictione tenet actio eumdem agentem repellit exceptio*. Le gouvernement français avait si bien compris que l'adhésion du Cambodge était nécessaire, qu'il était formellement déclaré, par l'article 7 du décret, qu'il s'engageait à faire respecter par l'intéressé les stipulations du traité. Or ce traité a produit le plus mauvais effet auprès du pouvoir local, qui a énergiquement protesté et toujours refusé toute ratification, à tel point que c'est seulement le 20 mars 1868 qu'est intervenu le décret de promulgation, le cabinet de Paris désespérant de vaincre ses résistances. Du reste, ce n'est pas seulement au Cambodge que cet acte a été mal vu; M. Vivien de Saint-Martin dit avec raison qu'il fut accompli « avec une légèreté regrettable » (1). L'administration française de la Cochinchine ne fut même pas consultée; et M. Francis Garnier raconte que le marquis de Moustier, ministre des affaires étrangères, en ignorait et en niait l'existence au moment où les ratifications en étaient échangées à Bangkok (2).

La possession des territoires de Battambang et d'Angkor par le Siam repose donc sur un titre vicié par un excès de pouvoir ; et le gouvernement de la République aurait été parfaitement en droit de soutenir que le retour pur et simple de ces provinces au Cambodge devait faire l'une des conditions de l'ultimatum du 20 juillet 1893. Cependant les articles II à IV du traité du 30 octobre 1893 donnent une demi-satisfaction aux intérêts cambodgiens et français, en interdisant la

(1) *Dictionnaire de Géographie*, v° Cambodge.
(2) *Voyage d'exploration en Indo-Chine*, I, p. 548.

circulation des embarcations et bâtiments armés sur le grand lac, ainsi que la construction de postes fortifiés ou établissements militaires et l'entretien, sur les territoires de Battambang et de Siem-Reap, de forces régulières ou irrégulières, à l'exception des contingents strictement nécessaires pour y maintenir l'ordre. D'un autre côté, l'article V fait entrevoir l'établissement d'un régime douanier et commercial favorable à nos intérêts ; et l'article VII stipule que les sujets ou ressortissants français pourront circuler librement et commercer dans les territoires précités, en vertu d'une passe délivrée par les autorités françaises. Enfin l'article VIII autorise la création de consulats français partout où cette création sera jugée utile. De toutes ces mesures, si le gouvernement français tient fermement la main à leur exécution, résultera une sorte de neutralité militaire et économique des plus favorables au développement de notre influence commerciale. Les provinces de Battambang et de Siem-Reap, en effet, sont fort riches en rizières, dont le produit alimente en majeure partie la Chine, et en poissons, grâce à l'immense réservoir du Tonlé-sap (1). D'autre part, elles ne sont que nominalement reliées au Siam, car la cour de Bangkok se borne à leur désigner un gouverneur, dont les attributions consistent surtout à percevoir le tribut, et qui n'exerce sur elles aucune autorité directe (2). Notre influence civilisatrice peut donc s'exercer au mieux des intérêts opprimés par les exactions des mandarins siamois, et les habitants y reprendront confiance le jour où ils sentiront que l'état de choses nouveau a ramené la sécurité dans les transactions. On avait dit que la prise de possession par les Français des postes de garantie serait de nature à donner lieu à des conflits de toute sorte ; et pourtant, à une date récente, on écrivait de Chantaboum que l'occupation française a été fort bien accueillie par les indigènes, quand ils ont vu

(1) Conf. les détails donnés à la conférence faite à la Société de géographie de Toulouse, le 18 décembre 1893, par M. le docteur MAUREL, professeur à la Faculté de médecine (*Bulletin de la Société de géographie*, 1893, p. 495 et s.). Notre distingué collègue, ancien médecin principal de la marine, a bien voulu nous communiquer, à propos de la matière de cet article, des détails et des documents au sujet desquels nous saisissons avec plaisir l'occasion de lui exprimer ici tous nos remerciements.

(2) Conf. LANESSAN, l'*Expansion coloniale de la France*, p. 441.

que les corvées étaient payées, les marchandises achetées régulièrement soldées et les coolies employés largement indemnisés (1).

V

Dès que le conflit franco-siamois fut connu, il y eut dans la presse anglaise une véritable levée de boucliers en faveur du Siam, et le courant s'accentua encore davantage quand l'ultimatum français eut paru. Non seulement on engageait le Siam à ne pas l'accepter, mais on envisageait sans crainte, voire même avec une certaine satisfaction, la perspective d'une intervention armée de l'Angleterre. Le *Times* (2) s'est surtout signalé par une campagne violente, dans laquelle il semble pourtant avoir été dépassé par le *Daily Telegraph* (3). Certains publicistes et orateurs anglais n'ont guère tenu un langage plus mesuré. Voici, entre autres documents, le résumé d'une séance tenue, le 28 juillet 1893, par la Chambre de commerce de Londres (4). A cette séance, lord Lamington a lu un travail sur le Siam, sa situation géographique, les mœurs de ses habitants, ses ressources et son commerce. Il y résume les observations qu'il a faites au cours de son voyage dans l'Extrême-Orient et insistant sur les intérêts britanniques en cette contrée, il accuse la France « d'avoir recours, en pleine fin du XIXe siècle, à des procédés de *flibustier*, et de poursuivre, avec un État plus faible, une politique basée sur ce principe : *la force prime le droit* ». Avant la lecture de cette étude, le

(1) Journal *La Dépêche*, de Toulouse, n° du 7 janvier 1894.

(2) Le numéro de ce journal du 24 juillet 1893 engageait Lord Roseberry à prendre des précautions « contre un danger éventuel qui ne semblait pas éloigné ». Il ajoutait que la prétention de la France de se faire céder des territoires réclamés à la dernière heure cachait une agression dirigée en réalité contre le commerce de l'Angleterre sous le couvert d'hostilités menaçant ostensiblement le Siam !

(3) On pouvait lire, dans le numéro du 26 juillet 1893, l'entrefilet suivant : « L'Angleterre doit-elle être spectatrice des actes de la France au Siam ou bien doit-elle lui déclarer la guerre ? Si Lord Roseberry veut adopter ce dernier parti, ses raisons seront, sans doute, dûment appuyées. Nonobstant cette éventualité, la France ne pourra avoir carte blanche dans cette question, car elle pousse l'Angleterre de plus en plus vers la triple alliance par son mépris pour les intérêts des puissances amies, par son mépris des faibles, par ses dispositions à verser le sang, et tout cela dans un but électoral ! »

(4) Extrait du journal *Le Temps*, du 29 juillet 1893.

chairman de la Chambre de commerce avait rappelé que cette association préconisait autrefois l'annexion de la Birmanie et déclaré que l'intérêt qu'elle porte à la question du Siam n'est que la conséquence de la politique qu'elle a toujours suivie avec persistance dans l'intérêt du commerce britannique. Un autre membre du Parlement, qui siégea dans le Conseil du vice-roi des Indes, fut vice-gouverneur du Bengale et gouverneur de Bombay, sir Richard Temple, avait dit que la présence de la France au delà du vingtième degré serait une menace constante et nécessiterait l'emploi de nombreuses troupes pour garder la frontière.

Après la conférence de lord Lamington, M. Curzon a pris la parole ; voici le sens de son allocution : l'Angleterre commettrait une lâcheté, si elle ne venait pas en aide au Siam sous prétexte qu'elle a trop d'affaires sur les bras. Le Siam est voisin des Indes. Il renferme de 13,000 à 14,000 Anglais ou sujets britanniques. La langue anglaise y est parlée couramment dans les hautes classes de la société. La majorité des exportations se fait sous le drapeau britannique. La langue française n'y est parlée que par le ministre français et ses deux secrétaires. Le commerce français ne fait que 1 0/0 du commerce total. Si les Français prenaient les territoires qu'ils réclament, ils seraient les maîtres de la grande route des caravanes, qui mène dans les provinces du sud-ouest de la Chine. Il ne faut pas permettre aux Français de s'emparer de cette route. Le succès des Français aurait pour conséquence d'établir des tarifs commerciaux prohibitifs. Ce serait la ruine de Manchester au profit de Marseille. Ni l'Angleterre ni les Indes ne doivent permettre que la France saisisse ces territoires. Il y a là une question précise et d'une importance extrême. D'autres orateurs se sont fait applaudir en conseillant une politique de protection *active* à l'égard du Siam.

Au Parlement anglais, l'intervention de certains membres au sujet du conflit franco-siamois n'a pas été moins vive que dans les réunions privées. M. Curzon, ex-sous-secrétaire pour les Indes, s'est surtout signalé à la Chambre des Communes par ses interpellations sur les divers événements auxquels a donné lieu ce conflit. A côté de lui, sir Willliam Temple, son collègue aux Communes, et lord Lamington, à la Chambre

haute, n'ont cessé également d'attirer l'attention du ministère sur la question franco-siamoise en réclamant l'intervention de l'Angleterre.

Le gouvernement anglais fit tout d'abord aux interpellateurs une réponse très vague, dans laquelle il était dit qu'on ne pouvait se prononcer sur la portée de l'incident sans attendre des renseignements nouveaux; que la question de l'indépendance et de l'intégrité du Siam était de la plus haute importance pour l'empire britannique et pour ses possessions des Indes. Il ajoutait que, du reste, le gouvernement français avait affirmé lui-même sa volonté de maintenir cette indépendance et cette intégrité. Mais, sur ce dernier point, on a fait très exactement observer que M. Develle avait parlé de l'indépendance et non de l'intégrité du Siam (1).

A la date du 28 juillet 1893, lord Roseberry, à la Chambre des lords, et le sous-secrétaire pour les affaires étrangères, à la Chambre basse, se sont exprimés de la manière suivante :

« Le gouvernement de Sa Majesté n'est pas en position de faire une déclaration complète aujourd'hui sur les affaires siamoises. Ce n'est pas par suite d'une répugnance quelconque à faire ces confidences à la Chambre des lords, mais parce que M. Develle n'a pas pu, pour divers motifs, voir lord Dufferin depuis la première entrevue de samedi jusqu'à hier, et nous attendons un rapport complet de la conversation qu'ils ont eue hier. Il serait bien, toutefois, de définir une fois de plus l'attitude du gouvernement de Sa Majesté dans cette question. Depuis le début, le gouvernement anglais a refusé d'intervenir en aucune façon dans le conflit entre la France et le Siam, et il ne croit pas avoir à se prononcer sur le motif de la querelle. Le gouvernement de Sa Majesté se borne donc à prendre des mesures pour protéger la vie et les intérêts des Anglais à Bangkok. Il est à regretter qu'on ait semblé suspecter ces mesures, qui n'étaient pas trop considérables pour protéger les existences et les propriétés au milieu d'une population orientale de 350,000 âmes, et qu'on ait pu y voir un encouragement pour les Siamois de pour-

(1) Journal *Le Temps* du 25 juillet 1893.

suivre une résistance sans issue. A ce sujet, je ne croirai pas nécessaire de déclarer dans cette Chambre que, depuis le commencement du conflit siamois, nous avons scrupuleusement évité de donner aucun avis au gouvernement siamois, à la seule exception que, lorsqu'il nous en a demandé un, nous lui avons vivement conseillé de s'entendre avec ses puissants voisins. Mais les événements qui se développent actuellement au Siam ne sont pas indifférents au gouvernement de Sa Majesté. Nous possédons, en premier lieu, de grands intérêts commerciaux dans ce pays, où les intérêts de la navigation marchande anglaise constituent 87 0/0 de toute la navigation marchande à Bangkok au point de vue du tonnage et 95 0/0 au point de vue de la valeur. Par cette raison, nous regrettons qu'un blocus ait été considéré comme nécessaire par les autorités françaises. Ce blocus pourrait soulever une question de droit international; mais il n'a pas encore été formellement notifié, et peut-être n'est-il pas trop d'espérer que la nécessité de l'établir pourra être conjurée. De plus, les arrangements territoriaux qui résultent de ce conflit soulèvent des questions qui intéressent les Anglais. Le gouvernement de Sa Majesté est heureux de croire que le gouvernement français n'a pas moins conscience que lui-même de la valeur de l'indépendance du Siam et qu'il considère comme une question importante, pour les Français comme pour nous-mêmes, que nous n'ayons de frontières communes sur aucun point de la frontière indo-chinoise, car des frontières communes entraîneraient chacun des deux pays dans de grandes dépenses militaires et créeraient des dangers de panique. Le gouvernement de Sa Majesté comprend bien le désir anxieux qu'a la Chambre de prendre connaissance des documents officiels sur cette question, et il saisira une prochaine occasion de répondre à ce désir en déposant devant le Parlement des documents qui embrasseront le cours des négociations sur la question pendant les trois dernières années (1). »

Parmi les orateurs plus haut cités, il en est qui obéissaient très vraisemblablement à la pensée de mettre en échec la politique coloniale de M. Gladstone. Mais il faut reconnaître que

(1) *Temps* du 29 juillet 1893.

la partie de l'opinion publique qui poussait à l'intervention, était, en général, guidée par des motifs différents. Certains avaient en vue d'obtenir pour l'Angleterre, à titre de compensation de la reconnaissance des droits de la France, l'annexion totale ou partielle du Siam, ou tout au moins l'établissement d'un protectorat anglais sur ce pays. Quelques-uns craignaient de nous voir imiter, vis-à-vis du Siam, les errements que le gouvernement anglais a lui-même suivis dans la péninsule indo-chinoise, depuis le moment où, en 1825, a été annexée la province d'Arrakan, jusqu'au jour où les agents anglais ont rencontré les agents français dans la vallée du Mékong sur la frontière du Tonkin. D'autres se sont émus à la pensée que le voisinage des Français allait entraver le développement du commerce britannique et lui fermer l'accès de la Chine méridionale. Dans tous les cas, pour un motif ou pour un autre, il est incontestable qu'au début le Siam s'est senti soutenu par un certain courant dans l'opinion publique anglaise, et c'est probablement pour ce motif qu'il a d'abord résisté à l'ultimatum français.

VI

Après avoir loué le cabinet de Londres de l'énergie dont il a fait preuve en résistant aux sollicitations auxquelles il a été en butte, il convient de s'expliquer maintenant sur le mérite de la proposition mise en avant par lord Roseberry, à la Chambre des lords, et par le sous-secrétaire pour les affaires étrangères, à la Chambre des Communes, proposition suivant laquelle l'Angleterre ne saurait avoir une frontière limitrophe de la France dans l'Indo-Chine, en sorte que, pour séparer les possessions des deux pays, il conviendrait de créer un État-tampon, un État neutre ou zone neutre. L'idée n'est pas nouvelle; examinons ce qu'il en faut penser, soit en thèse générale, soit spécialement au point de vue des relations franco-anglaises dans l'Indo-Chine.

La théorie de l'État-tampon destiné à empêcher le conflit de deux grandes nations n'est pas particulière aux domaines coloniaux. Les pays à neutralité perpétuelle peuvent être considérés, en Europe, comme jouant ce rôle, et on a souvent

exagéré leur utilité pour le cas de guerre. Il est bien à craindre, en effet, qu'un État puissant, menacé par un autre État aussi puissant que lui, ne soit tenté de violer la neutralité, en faisant passer ses armées sur le territoire de l'État neutre ou en occupant même ce territoire, si le sort de la guerre lui paraît attaché à cette violation. C'est surtout en cas de guerre que se justifie la formule brutale : la fin justifie les moyens. Nous reconnaissons, au contraire, qu'en temps de paix, les États neutres peuvent jouer un rôle pacifique sérieux, en empêchant un contact trop immédiat entre deux rivaux puissants. Et encore ne faut-il ici rien exagérer, car, bien que l'État neutre ait un pouvoir central fortement organisé, indépendant et capable de résister aux influences extérieures, il arrive trop souvent que ces influences prennent chez lui une extension qui peut devenir dangereuse. Si maintenant nous transportons ces données dans le domaine colonial, spécialement dans le domaine asiatique, nous allons nous apercevoir bien vite que l'État neutre ou tampon ne peut même pas y remplir le rôle que nous venons d'assigner aux États neutres de l'Europe, en temps de paix. En effet, chez les États asiatiques de moyenne grandeur, nul ne l'ignore, le pouvoir central est affaibli, l'autorité concentrée aux mains de certaines personnalités qui s'inféodent à celui des grands États limitrophes dont les promesses sont plus nombreuses ou les influences plus grandes. Dans ces conditions, dont on a pu facilement vérifier l'exactitude chez le Siam, l'État neutre deviendra fatalement une proie convoitée par chacun de ses voisins, un foyer d'intrigues de toute sorte, et, grâce à lui, les causes de conflit seront ainsi plus à redouter entre les rivaux qui si leurs frontières étaient nettement délimitées. Finalement, le plus habile ou le plus fort s'en emparera et se trouvera de nouveau voisin de son rival, avec lequel il vivra désormais en meilleure intelligence, les causes de désaccord dont nous venons de parler ayant disparu, à moins que celui-ci, ce qui peut arriver, ne garde le souvenir de la neutralité violée et ne se conduise en conséquence.

Quoi qu'il en soit, depuis le jour où les prétentions françaises sur la rive gauche du Mékong ont été connues, le gouvernement anglais a mis en avant la pensée de créer cette

sorte d'État-tampon destiné à empêcher tout contact entre nos protectorats et les possessions anglaises. La conception, au surplus, n'était pas nouvelle, et c'était d'abord le Siam lui-même qui, agrandi au détriment de ses faibles voisins, devait former un grand pays neutre entre les Français et les Anglais. Mais l'idée, un instant acceptée, fut ensuite vite abandonnée par la France, quand on eut conscience que, le Siam étant absolument livré à l'influence anglaise, on travaillait en réalité pour les intérêts britanniques. Les Anglais ont bien essayé de nier cette influence ; mais elle était constatée déjà depuis longtemps par les écrivains les plus impartiaux. C'est ainsi que M. Elisée Reclus, qui donne au Siam les territoires de la rive gauche du Mékong revendiqués par l'ultimatum français, écrivait en 1883 les lignes suivantes :

« La plupart des étrangers que le gouvernement siamois emploie à la direction de ses armées et de sa flotte sont anglais : l'influence britannique a succédé à celle de la Chine. Ce sont les Anglais qui ont introduit le régime des monopoles dans le Muang-Thaï en le modelant sur ceux de l'Inde, eux qui font remanier, à leur profit, le régime des douanes..... Le journal officiel, *the Bangkok Recorder*, est publié en deux langues, le siamois et l'anglais, et les jeunes princes sont envoyés en Angleterre pour leur éducation (1). »

L'idée du grand Siam-tampon chère à la diplomatie anglaise écartée, les Anglais ont alors songé à un autre État-tampon, à une zone neutre prise en dehors du Siam et dont la base a été posée dans la déclaration aux Chambres anglaises rapportée plus haut. Dans les premiers jours de décembre 1893, les journaux anglais avaient commencé à parler du projet d'un État-tampon qui, suivant le *Times*, aurait été placé sous la suzeraineté de la Chine ; le 7, une agence télégraphique de Londres, la *Press Association*, déclarait que cette puissance avait donné son adhésion à cette combinaison, pourvu que l'État-tampon présentât une surface suffisante variant de 50 à 100 milles. A la date du 9 du même mois, le journal le *Temps* publiait l'information suivante : « D'après les renseignements que nous recevons de notre correspondant de

(1) *Géographie universelle*, t. VIII, p. 829.

Londres, voici quel serait l'état des rapports entre les gouvernements français et anglais relativement à la question de l'État-tampon. C'est, comme le rappelle le *Standard*, le 31 juillet, le lendemain du jour où l'on avait appris l'acceptation par le Siam de l'ultimatum du 20 juillet, et la veille du jour où le gouvernement siamois acceptait les garanties complémentaires formulées par la France dans sa note du 30 juillet, que M. Develle, ministre des affaires étrangères, signait, avec lord Dufferin, un protocole en vertu duquel la France reconnaissait le principe de la création d'un Etat-tampon par des concessions réciproques des deux gouvernements. Le principe ainsi posé, il fallait examiner les conditions dans lesquelles cet Etat pouvait être constitué géographiquement, politiquement et économiquement. Les négociations furent difficiles. Le gouvernement anglais faisait valoir les droits qui résultaient de la substitution de son pouvoir souverain à celui du roi de Birmanie sur les Etats shans de la vallée occidentale du Mékong. Ses délégués disaient même que ces droits s'étendaient sur des principautés situées sur la rive gauche du Mékong. C'étaient ces principautés que les délégués anglais voulaient utiliser comme quote-part de la Grande-Bretagne dans la formation de l'Etat-tampon. De telle sorte que, si ces propositions avaient été acceptées, l'État-tampon aurait été formé pour la plus grande partie de territoires situés sur la rive gauche du Mékong ; l'Angleterre aurait, par conséquent, étendu ses possessions de l'Inde jusque sur le haut Mékong, pendant que la France aurait perdu l'accès que ses possessions de l'Indo-Chine doivent conserver vers la partie supérieure de la vallée du fleuve indo-chinois.

« On discuta longuement sur la validité réelle des droits que l'Angleterre et la France pouvaient faire valoir. Finalement, dans l'état d'incertitude où ils se trouvaient, tant sur la contexture géographique de ces petits États que sur leur organisation politique, les délégués français déclarèrent qu'il leur était impossible de continuer leurs travaux et qu'ils ne pouvaient les reprendre que le jour où une commission technique aurait dressé la carte géographique et politique de la haute vallée du Mékong. C'est ainsi que les commissaires

furent amenés à signer, le 25 novembre, un protocole constatant cette situation. Le même jour, M. Develle aurait conclu avec lord Dufferin un accord basé sur la déclaration des commissaires, accord concernant l'envoi dans le haut Mékong d'une commission mixte composée de techniciens, et déclarant en outre que, pendant les investigations scientifiques auxquelles se livrerait cette commission, les deux gouvernements ne chercheraient à obtenir aucun avantage particulier en ce qui concerne le transit, les facilités de transport ou de navigation dans les pays pouvant constituer l'État-tampon. Une déclaration analogue fut faite quelques jours plus tard en ce qui concerne l'État shan de Xieng-Hong, que les deux gouvernements reconnurent dépendre régulièrement de l'empire chinois. Aux informations qui précèdent, nous croyons pouvoir ajouter qu'il aurait été question de donner à l'Etat-tampon — et dans les limites où le permettrait la configuration du terrain — une largeur d'une cinquantaine de milles, soit environ 80 kilomètres. Quant à la suzeraineté, rien de ferme n'aurait été décidé. Si ces renseignements sont exacts, les négociateurs français n'auraient pas, dans tous ces pourparlers, engagé la question si grave de la rétrocession à la Chine de la suzeraineté de l'État-tampon, question où il est de toute évidence que l'opinion publique et très certainement aussi le Parlement ne les auraient pas suivis. »

Le 12 décembre, le gouvernement français a publié un *Livre jaune* cadrant avec un *Livre bleu* qu'a fait paraître le gouvernement anglais à la date du 14. De ces documents il résulte que, dans un protocole du 31 juillet 1893, M. Develle et lord Dufferin ont posé les bases d'une zone neutre entre les possessions anglaises et françaises, zone qui aurait été fixée, le 25 novembre, à une largeur d'environ 80 kilomètres. Seulement, tandis que les dépêches relatées au *Livre bleu* parlent d'*État neutre* ou *tampon*, le protocole du 31 juillet se sert de l'expression *zone neutre* (1).

De cette différence de termes a surgi une polémique assez vive entre divers organes de la presse des deux côtés de la Manche, qui tous ont prétendu traduire la pensée véritable

(1) *Temps* du 16 décembre 1893.

des négociateurs. On peut ramener les différents modes d'organisation de l'État-tampon ou de la zone neutre aux quatre types suivants : *a*) un État neutre indépendant et autonome, comme la Belgique ou la Suisse ; *b*) un État placé sous la suzeraineté ou le protectorat d'une puissance tierce ; *c*) un État ou zone soumis au *condominium* de deux puissances, comme l'était l'Égypte vis-à-vis de la France et de l'Angleterre ; *d*) une zone neutralisée divisée en deux parties, chacune soumise à l'un des États limitrophes, et ayant chacune une situation analogue à celle du Châblais et du Faucigny à l'égard de la France. Examinons successivement ce qu'il faut penser de ces diverses conceptions.

VII

La création d'un État indépendant et autonome, soumis à une neutralité perpétuelle, comme la Suisse, le Luxembourg et la Belgique, n'est guère pratique. D'abord, cet État serait bien petit ; en outre, sans comparer, comme l'a fait le journal anglais le *Times*, les habitants des vallées du haut Mékong à des sauvages ou à des pirates dans le genre des Pavillons noirs ou des Pavillons jaunes, il faut bien reconnaître que les Shans ne sont pas arrivés à cette culture politique qui rend un peuple capable de diriger ses destinées (1). Le souverain choisi subirait fatalement l'influence de l'un de ses puissants voisins et l'on verrait bientôt renaître les querelles jusqu'au jour où, sous un prétexte quelconque, l'État nouveau serait absorbé, d'un seul coup ou par fractions, par l'un des deux États qu'il avait mission de séparer, peut-être par les deux.

Il y a, du reste, dans l'histoire de l'Angleterre, un exemple topique de la destinée réservée aux États-tampon les plus importants, quand ils gênent l'expansion coloniale d'une nation puissante. Vers l'année 1878, une mission diplomatique russe fut députée à Caboul et accueillie avec enthousiasme

(1) Les Laotiens, dit VIVIEN DE SAINT-MARTIN (*Dictionnaire de géographie*, v° Laos), « se sont arrêtés à ce degré intermédiaire de développement de civilisation qui n'est plus la barbarie, mais qui n'est pas encore la vraie civilisation. Il y a même des tribus qui sont à peu près sauvages ».

par l'émir Shir Ali, qui avait refusé de recevoir les envoyés anglais dans sa capitale. « Immédiatement, dit M. Martens, professeur de droit international à l'Université de Saint-Pétersbourg, le Parlement anglais demanda des éclaircissements détaillés sur les événements de l'Afghanistan ; la presse anglaise commença une campagne contre les *intrigues* et les *perfidies* de la Russie dans l'Asie centrale ; des personnes clairvoyantes et énergiques déclarèrent une guerre entre la Russie et l'Angleterre nécessaire..... La Russie avait fait, à plusieurs reprises, la promesse formelle de ne pas intervenir dans l'Afghanistan, d'abandonner ce pays à l'influence prédominante, exclusive du gouvernement anglais ; en envoyant une mission diplomatique à Caboul, le gouvernement russe manquait à sa parole, violait ses engagements ; une guerre déclarée par l'Angleterre à la Russie serait juste au point de vue du droit et à celui de la morale (1). » Le bon sens du gouvernement anglais fit raison, comme il l'a fait en 1893, de ces tentatives de brouiller deux peuples amis. Mais, par contre, le cabinet de Londres déclara à l'Afghanistan une guerre que termina l'acceptation, par Yakoub Khan, successeur de Shir Ali, des conditions de l'Angleterre. Depuis cette époque, l'Afghanistan est à peu près placé sous l'influence des Anglais, qui dirigent les relations de l'émir avec les États étrangers et entretiennent un représentant diplomatique permanent à Caboul. Dès lors, M. Martens pouvait constater, avec raison, que l'Afghanistan étant désormais placé sous l'influence exclusive de l'Angleterre, les possessions anglaises se trouvaient ainsi mises en contact direct avec les possessions russes d'Asie. Et pourtant, l'Afghanistan constituait par excellence le pays neutre entre les deux grandes puissances qui ont tant d'intérêts opposés dans l'Asie centrale ; voilà pourquoi une bonne partie de l'opinion publique, en Angleterre, estimait que l'Afghanistan devait servir de tampon entre les deux États. Le Foreing Office lui-même, afin d'éviter tout contact immédiat entre la Russie et l'Angleterre, proposa la création d'un « terrain neutre » ; et, dans une entrevue qui

(1) La Russie et l'Angleterre dans l'Asie centrale, apud *Revue de droit intern.*, 1879, p. 227.

eut lieu à Heidelberg, en septembre 1869, entre le prince Gortchakow et lord Clarendon, on put constater l'accord des deux puissances sur ce point. Cependant, l'Afghanistan ne fut pas choisi pour constituer ce terrain neutre, par ce motif que ses limites n'étaient pas déterminées d'une manière suffisante; et finalement, les deux gouvernements étant en trop grande divergence, l'idée d'une zone neutre fut tacitement abandonnée. M. Martens soutient pourtant que, des deux côtés, on a implicitement reconnu l'Afghanistan *comme entièrement en dehors de l'action de la Russie et de l'Angleterre, c'est-à-dire comme neutre;* mais il ajoute cependant que sa soumission complète au gouvernement anglais est aujourd'hui un fait accompli.

Quelle appréciation conviendrait-il de porter, au point de vue du droit, sur la conduite de l'Angleterre vis-à-vis de l'Afghanistan ? C'est là une question qui a soulevé des débats passionnés (1) et sur laquelle nous n'avons pas à prendre ici parti. L'Angleterre a-t-elle, d'autre part, agi au mieux de ses intérêts ? c'est ce que l'avenir démontrera. Tout ce que nous voulons retenir de ce qui précède, c'est que l'expérience de l'État-tampon aux colonies, et spécialement en Asie, est faite; que l'Afghanistan constituait un État, une zone neutre, et que l'Angleterre, à tort où à raison, avec ou sans droit, a supprimé cette zone intermédiaire et se trouve actuellement dans l'Asie centrale en contact avec la Russie. Or, si l'Afghanistan, pays organisé et autonome, n'a pu résister aux envahissements anglais, quelle chance aurait de s'y soustraire un État de peu de grandeur, habité par des peuplades pacifiques et d'une culture presque rudimentaire, comme les Shans du haut Mékong !

Une seconde solution consiste à former un État placé sous la suzeraineté ou le protectorat d'une autre puissance. Il ne peut être question, pour État protecteur, de l'une des deux nations que l'État protégé doit séparer, ni, dans l'espèce, du Siam, puissance trop faible pour avoir l'autorité et l'indépen-

(1) Conf. l'article de M. MARTENS précité, la réponse de M. WESTLAKE à M. MARTENS, apud *Revue de droit int.*, 1879, p. 401 et s., la réplique de M. MARTENS, apud *Revue précitée*, 1880, p. 47 et s.; et la duplique de M. WESTLAKE, *ibidem*, p. 295.

dance nécessaires vis-à-vis de la France et de l'Angleterre. On a eu alors l'idée singulière de confier ce protectorat à la Chine. Il ne faudrait pas s'étonner que cette idée ait souri à l'Angleterre, qui poursuit très probablement le projet de faire descendre le commerce de la Chine méridionale vers la Birmanie et qui, suivant une pensée humoristique, ne pouvant faire monter ses possessions jusqu'à la Chine, tâche de faire descendre la Chine à portée de ses possessions. Mais la France commettrait la faute la plus insigne en adhérant à cette manière de voir, car nous avons fait, au Tonkin, une expérience trop concluante de ce que peuvent être nos rapports avec la Chine, pour la mêler à nos affaires. En cas de difficultés qui ne manqueraient pas de surgir, nous aurions de nouveau sur les bras des légions de Pavillons-Jaunes ou Noirs, qui, avec la complicité occulte de la Chine, trouveraient dans le pays neutre un refuge assuré. Du reste, certains organes de la presse anglaise ont suffisamment pris soin de nous montrer ce que serait l'intervention possible de la Chine sur le Mékong, pour nous dispenser d'insister davantage. Voici comment s'exprime à cet égard l'*Economist*, dans un article rapporté par le *Temps* à la date du 15 décembre 1893.

« Les frontières françaises et anglaises dans l'Indo-Chine, dit l'*Economist*, doivent être séparées, non par une république indépendante, ni même par une principauté, mais par une barrière beaucoup plus solide. Le cabinet de Pékin accepte ce rôle à la condition toutefois que l'État-tampon soit assez considérable pour payer ses propres dépenses, et les trois puissances se trouveront ainsi dans la situation suivante : l'Angleterre ne peut pas attaquer l'Indo-Chine française, et la France ne peut pas attaquer l'Indo-Chine britannique sans violer un territoire appartenant à la seule puissance asiatique qui soit capable de prendre efficacement soin de sa propre sécurité. On admet que la Chine n'a pas d'armée permanente ; mais si nous violions, ajoute la feuille anglaise, les droits établis, des soldats par milliers et par milliers ne tarderaient pas à menacer Bhamo et la haute Birmanie, nous obligeant à des dépenses considérables pour notre défense ; d'autre part, si la France faisait de même, des troupes irrégulières, connues sous le nom de Pavillons-Noirs, appuyées par une

artillerie régulière, ne tarderaient pas à faire du Tonkin un fardeau insupportable pour le budget colonial de la France. La séparation entre les puissances rivales est conséquemment aussi complète que possible.

« Les Français, ajoute l'*Economist* en terminant, sont les bienvenus de créer un empire indo-chinois si cela leur convient et s'ils le peuvent ; mais ils pourront arriver à ce résultat beaucoup plus facilement si leur frontière et la nôtre ne se touchent pas et si entre nous ne se trouve pas un petit État tel que l'Afghanistan, mais le puissant Empire qui, bien qu'il demeure désarmé, pourrait, si la provocation était suffisante, dépenser 10,000 hommes par jour sans même s'apercevoir qu'il perd du sang. Si les deux puissances cherchent honnêtement un tampon en Asie, il n'y a pas d'État comparable à la Chine que personne n'attaquera ou molestera sérieusement sans être prêt à affronter une guerre très sérieuse. »

Le troisième procédé organise une sorte de *condominium* des deux puissances sur l'État neutre, et crée ainsi une situation assez analogue, avons-nous dit, à celle qu'avait l'Égypte vis-à-vis de la France et de l'Angleterre. Par l'expérience de tous les temps et spécialement par ce qui s'est passé en Égypte, on est amené à conclure que ce procédé produirait des effets peu satisfaisants. Et on ne doit point s'en étonner, car le *condominium* met en opposition constante les deux nations et engendre par suite, à raison de sa nature même, les conflits que l'on veut éviter par la création de la zone neutre. On craint que les deux États juxtaposés n'entrent en lutte ; mais cette crainte sera surtout fondée, s'ils se trouvent réunis dans une action commune de tous les jours.

Reste, enfin, l'établissement d'une double zone neutre sous l'influence, l'une de la France, l'autre de l'Angleterre. C'est la solution qui a été proposée par un journal français. « Le Châblais et le Faucigny, est-il dit dans le *Temps* du 20 décembre 1893, jouissent d'une neutralité militaire et économique, c'est-à-dire de cette neutralité que l'Angleterre veut voir appliquer aux États shans du haut Mékong, tant pour s'assurer l'accès du Yunnan et de la Chine méridionale, que pour prévenir une invasion soudaine de la Birmanie anglaise par des troupes concentrées sur la frontière occidentale du Tonkin fran-

çais. Or, le Châblais et le Faucigny sont *zone neutre* et ne constituent nullement un *État*. Peut-être nos diplomates pourraient-ils s'inspirer de cette situation pour régler à bref délai cette affaire du haut Mékong. La vallée supérieure du grand fleuve indo-chinois, située entre la frontière de Chine et les territoires du Siam et de l'Indo-Chine française, serait neutralisée. L'Angleterre et la France s'entendraient pour neutraliser les territoires qui se trouvent entre la ligne de partage des eaux du Salouen et du Mékong ; la France neutraliserait les pays situés entre le Mékong et la ligne des crêtes occidentales de la vallée du Nam-Hou. Les deux grandes puissances prendraient toutes les garanties nécessaires pour l'exécution de leurs engagements de neutralité économique et militaire dans la *zone neutre* ainsi constituée. »

L'idée émise par le *Temps* a été critiquée par le *Times*, suivant lequel la zone neutre doit être administrée par ses habitants, car elle cesse d'être neutre si un tiers intervient dans son administration. Le journal anglais ajoutait que le Châblais et le Faucigny ne pouvaient être cités comme exemple, ces pays ayant appartenu pendant plus de trente ans à la France. A ces objections le *Temps* a répondu de la manière suivante, dans son numéro du 22 décembre 1893 :

« Nous nous permettrons de faire remarquer que l'exemple, au contraire, n'est pas mal choisi, car le Châblais et le Faucigny n'ont pas *appartenu :* ils appartiennent encore à la France, qui y exerce tous ses droits de souveraineté, sauf en ce qui concerne l'occupation militaire et le régime économique, ces territoires étant neutres aux termes des traités conclus par la Sardaigne avec la Suisse et les puissances signataires du traité de Vienne, traité que la France a déclaré reconnaître dans la convention franco-sarde du 24 mars 1860. Dès lors, on voit qu'il n'est pas nécessaire de confier exclusivement l'administration d'une zone neutre à ceux qui l'habitent, et toute l'argumentation de notre confrère tombe par cette simple constatation.

« Mais, dira-t-il encore, peut-on comparer le Châblais et le Faucigny, habités par une population paisible, avec les sauvages et barbares tribus de Hôs qui habitent les territoires visés dans les protocoles des 31 juillet et 25 novembre

derniers ? » Évidemmeut non ; la vallée de l'Arve et celle de la Drance ont des habitants autrement civilisés que ceux de la vallée du Mékong. Mais cela ne veut pas dire que les populations de la vallée du haut Mékong soient sauvages et barbares. Ce ne sont pas, comme le pense le correspondant du *Times*, des Hôs, c'est-à-dire des pirates chinois analogues aux Pavillons-Noirs et aux Pavillons-Jaunes, des bandits qui ont, il y a une dizaine d'années, saccagé la ville et la province de Luang-Prabang. Les habitants des territoires que l'on veut neutraliser sont des Shans, d'humeur très pacifique, soumis à un régime politique quelque peu féodal, qui permettrait par conséquent très facilement l'intervention souveraine d'une grande puissance comme la France et l'Angleterre. Les chefs shans de la rive gauche nous connaissent très bien, et M. Piquet, lorsqu'il était gouverneur général de l'Indo-Chine, a reçu la visite d'une délégation qu'ils lui avaient envoyée. Sans nul doute, ceux de la rive droite, après la mission de lord Lamington, connaissent et apprécient la puissance de l'empire britannique. »

Nous avouons franchement ne pas saisir, d'une manière bien nette, quelles seraient les conséquences pratiques et désirables de l'établissement d'une double zone neutre sur les rives du Mékong. Que les zones neutres puissent, comme les États neutres, avoir, en Europe, une certaine importance, nous le concédons, en partant de ce point de vue que les puissances garantes de la neutralité ayant intérêt à la maintenir, interviendraient probablement si elle était menacée. Encore convient-il ici de tenir compte, la situation étant la même, des craintes ci-dessus exprimées au sujet de la violation possible des États neutres en cas de guerre, et d'observer, d'autre part, que la condition des zones neutralisées peut entraîner une série de complications et de difficultés diplomatiques ; tel a été précisément le cas du Châblais et du Faucigny (1).

Quoi qu'il en soit, si, en Europe, on rencontre une utilité appréciable dans la zone neutre, à raison de l'intervention possible des puissances garantes de sa neutralité, on n'entrevoit

(1) Conf. CALVO, *Le droit internat.*, 4e édition, t. IV, § 2603 ; DESPAGNET, *Cours de droit int. public*, p. 135.

guère quelle serait, dans le monde colonial, la sanction de la violation du territoire neutre et de qui émanerait cette sanction. Sans doute, au point de vue économique et en temps de paix, l'Angleterre aurait un intérêt évident à l'établissement de la zone, car elle en profiterait pour assurer les rapports commerciaux de la Birmanie et de la Chine méridionale ; mais, quant à la France, nous ne voyons pas, au point de vue commercial, quel avantage elle retirerait du nouvel état de choses. Après cette première considération, plaçons-nous en face du but principal que l'Angleterre semble assigner à la zone neutre et qui consiste à éviter des conflits pouvant résulter d'un contact immédiat. Ici, le point de vue est double : on se préoccupe d'abord d'empêcher les conflits de naître, en séparant les deux États ; et d'obtenir ensuite, pour le cas où ils viendraient à surgir, leur solution pacifique par l'impossibilité où se trouveront les parties d'en venir aux mains, étant séparées par un territoire réputé infranchissable. Or, on va facilement se rendre compte que ni l'un ni l'autre de ces deux résultats ne sera atteint par l'établissement des zones neutres. Dans la zone française, en effet, dominera l'influence française et, dans la zone anglaise, l'influence anglaise ; c'est ce qui est considéré comme certain dans l'article du *Temps* du 22 décembre 1893, ci-dessus relaté. Et il est impossible qu'il en soit autrement : deux zones prétendues neutres et placées sous le patronage de deux grands États comme la France et l'Angleterre, doivent finir fatalement par s'inféoder à eux, en fait, sinon en droit. Les mêmes causes de conflits existeront donc absolument comme si les deux voisins se touchaient en réalité ; elles seront moins apparentes, mais au fond le résultat sera le même ; et ce n'est pas la double zone neutre qui les supprimera. Si maintenant le conflit vient à se produire, il sera arrêté, que les États se touchent ou soient séparés, en supposant qu'il soit de ceux que l'on arrête par les négociations, la médiation ou l'arbitrage. Mais, s'il est grave au point que l'opinion publique impose la guerre, alors il est à craindre qu'aucune considération juridique ou autre ne soit assez puissante pour empêcher la violation de la zone neutre. En tout cas, dans l'éventualité d'une guerre qui s'imposerait, la France n'a aucun intérêt à contracter par avance l'obligation

légale de ne point atteindre l'Angleterre, retranchée dans sa position de puissance insulaire, par ses points vulnérables, c'est-à-dire ses colonies.

Nos conclusions, on le voit, sont donc défavorables à la constitution d'un État-tampon ou d'une zone neutre. Nous y voyons, pour l'Angleterre, certains avantages, surtout en temps de paix, au point de vue commercial. Mais, pour la France, cet État-tampon ou cette zone neutre ne présente aucun intérêt et nous apparaît, au contraire, en temps de guerre, comme pouvant plutôt créer des obstacles et des dangers que nous avons essayé de mettre en lumière. La commission d'organisation de l'État ou zone neutre fonctionne, dit-on ; et il est probable, en présence des difficultés de toute sorte que des commissions semblables rencontrent en Asie, qu'un espace de temps assez long se passera avant qu'elle ait terminé ses travaux. Que les représentants français réfléchissent bien durant ce délai, car, en définitive, c'est à eux qu'il appartient de dire le dernier mot relativement à une organisation dont le principe a été peut-être prématurément posé.

A. Mérignhac,
Professeur de droit international public et privé
à la Faculté de droit de Toulouse.

UN RÉCENT APPEL COMME D'ABUS

Abuser d'un pouvoir, c'est en user autrement qu'on ne doit, ou en excéder les limites. Le mot abus signifie donc, dans son sens le plus étendu, tout acte contraire à l'ordre établi ; mais il a plus spécialement pour objet de désigner, soit les entreprises d'un ministre du culte contre les autorités temporelles, contre les droits des citoyens en matière religieuse, contre ses inférieurs ecclésiastiques ; soit les atteintes portées par l'administration laïque à l'exercice d'un culte légalement reconnu. On donne le nom archaïquement barbare (que la loi du 18 germinal an XI ne reproduit pas) *d'appel comme d'abus* aux recours ouverts par la loi contre ces empiétements divers.

L'appel comme d'abus, qui a joué dans notre ancien droit public un rôle si considérable, a des sources assez obscures et difficiles à démêler. Il n'apparait pas bien nettement avant la fin du XVe siècle, bien que ses origines soient certainement plus lointaines. Tel qu'il se montre à nous pleinement développé et fonctionnant régulièrement à partir du XVIe siècle, il a pour but principal de combattre la compétence et aussi les empiétements des juridictions ecclésiastiques. C'est la procédure à l'aide de laquelle on dessaisit les juridictions ecclésiastiques. De cette ancienne application de l'appel comme d'abus, il ne subsiste rien aujourd'hui, l'État ayant recouvré la plénitude de ses attributions judiciaires.

Mais l'appel comme d'abus avait dans notre ancien régime une autre portée. On se servait aussi de cette procédure pour réprimer les empiétements quelconques de l'autorité ecclésiastiques vis-à-vis du pouvoir civil. Il servait à ce point de vue à faire respecter les libertés de l'Église gallicane.

Et c'est cette dernière application que nous retrouvons aujourd'hui avec le même nom, avec une procédure quelque peu différente et devant une autre juridiction que celle d'autre-

fois. C'étaient en effet les Parlements qui connaissaient en 1789 des cas d'appel comme d'abus, c'est le Conseil d'État aujourd'hui ; non pas que le Conseil du roi n'ait jamais eu à s'occuper d'appels comme d'abus, mais ce n'était que par évocation, par suite exceptionnellement, qu'il pouvait s'en trouver saisi.

Autrefois, comme aujourd'hui, d'ailleurs la voie de l'appel comme d'abus n'était pas seulement ouverte contre les empiétements de l'autorité ecclésiastique mais aussi aux réclamations inversement parallèles du clergé contre les autorités séculières. Il importe d'autant plus de signaler cette dernière application, que c'est d'un cas de ce genre qu'il va être question dans ce travail.

Au fond, c'est donc toujours de l'éternelle lutte de compétence entre l'Église et l'État qu'il s'agit ici. La juridiction a changé, la procédure s'est quelque peu modifiée aussi, mais le fond des choses reste à peu près le même.

Les règles de cette procédure, qui sont fort simples, se trouvent indiquées en l'article 8 de la loi organique des cultes, laquelle accorde le droit de recours à toute personne intéressée, et d'office au préfet, à défaut de plainte particulière. Ces personnes intéressées sont d'une part les représentants de la religion, de l'autre le pouvoir laïque, entre lesquels existe une obligation bilatérale de se respecter réciproquement, et enfin les particuliers qui auraient à se plaindre d'actes oppressifs exercés contre eux par les ministres du culte, ou les autorités administratives.

Il résulte des termes des articles 6 et 7 de la loi du 18 germinal an X que l'abus peut avoir lieu de la part : 1° des ministres du culte contre les droits du gouvernement ou de son chef ; 2° d'un ministre du culte envers son inférieur ; 3° d'un ministre du culte envers un citoyen ; 4° des autorités civiles contre les prérogatives d'un culte légalement reconnu. Les actes abusifs de leur nature sont, d'après ce texte : l'usurpation ou l'excès de pouvoirs ; la contravention aux lois et règlements de l'État ; l'infraction aux règles consacrées par les canons reçus en France ; l'attentat aux libertés, franchises et coutumes de l'Église gallicane ; tout procédé qui, dans l'exercice du culte, peut compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbitraire-

ment leur conscience, dégénérer contre eux en oppression, injure ou scandale public ; tout fait portant atteinte à l'exercice public du culte et à la liberté que les lois et règlements garantissent à ses ministres.

Jamais les cas d'abus n'ont été définis, et l'on voit par la nomenclature qui précède combien se justifie la prudence du législateur de l'ancien régime et du *législateur moderne* qui se sont constamment, malgré des invitations pressantes et réitérées, refusés à entrer dans le détail, et à préciser le caractère des entreprises susceptibles de motiver l'exercice du recours.

Le Conseil d'État a été appelé tout récemment, dans son assemblée générale du 22 février 1894, à statuer sur un cas autour duquel s'est fait un peu de bruit, et peut-être ne trouvera-t-on par sans quelque intérêt un exposé des faits et une explication de la décision adoptée. On y constatera certainement un témoignage de la volonté bien arrêtée de cette haute juridiction de faire, en ce qui est de son pouvoir, respecter par tous la liberté que la loi assure aux citoyens.

Le 5 septembre 1892, le maire de Saint-Denis prenait, sur l'injonction du Conseil municipal, un arrêté dont voici les dispositions essentielles : « Considérant que toutes les cérémonies « sur la voie publique ayant un caractère religieux portent « atteinte à la liberté de tous les citoyens ; article premier : « sont interdites sur la voie publique : 1° les cérémonies reli- « gieuses à quelque culte qu'elles appartiennent ; 2° l'exhi- « bition d'emblèmes servant à ces différents cultes. » Cette mesure porte en premier lieu le signe d'un état d'esprit qui, depuis quelques années, tend à se généraliser et d'où résulterait la confusion des pouvoirs. Les corps électifs inclinent de plus en plus, par une déviation peut-être inconsciente, en tout cas fort regrettable, de principes dont aucun régime ne pourrait tolérer la méconnaissance sans verser dans une véritable anarchie, à sortir de leur domaine propre pour empiéter sur les prérogatives de l'exécutif ; il y a longtemps qu'on signale les ingérances déplacées des membres du Parlement et des conseils généraux dans les bureaux des ministères et des préfectures, où ils s'efforcent de substituer leur volonté à celle de l'administration et de faire de celle-ci la servante de leur poli-

tique personnelle. De haut en bas, la pratique s'est propagée rapidement.

Le Conseil municipal de Saint-Denis sortait de ses attributions en requérant le maire de prendre une mesure relative à des matières religieuses ou de police, et le maire n'aurait pas dû permettre qu'un débat s'engageât sur ces questions. Seul il est chargé d'assurer l'ordre dans la commune, seul il en a la responsabilité, et non à son titre d'élu de la population et de son représentant le plus élevé, mais uniquement en sa qualité de fonctionnaire de l'État. Il n'est pas sans exemple que des préfets, soucieux de maintenir intacts les droits de l'exécutif, aient annulé des arrêtés municipaux pris dans ces conditions et qu'ils considéraient comme viciés à *la racine* parce cette intrusion déréglée. Mais quelque grief qu'on puisse à cet égard faire au maire de son attitude, il est surtout intéressant de connaître ce qu'il entend avec ses collègues par « l'atteinte portée à la liberté des citoyens ». La délibération du Conseil municipal va nous éclairer. « On ne fait pas, dit « un membre, de cérémonies extérieures du culte en dehors « de l'église, à Saint-Denis ; votre arrêté vise sans doute la « conduite des enterrements. — Oui, répond le Maire. — « Mais alors comment feront les membres du clergé pour « accompagner les convois? — Ils ne les accompagneront « plus, tel est le but spécial que je me propose. — Je « demande à l'administration municipale, s'écrie un autre « conseiller, si elle a reçu des plaintes, ou s'il y a eu scan- « dale provoqué par la présence du prêtre accompagnant « un mort. — Aucune plainte n'est parvenue à l'administra- « tion, réplique le maire. — Pour moi, ajoute une voix, je « voterai l'arrêté, parce que je ne peux admettre qu'on tolère « une croix dans la rue dès qu'on y défend le drapeau rouge. « — Alors, fait un opposant, c'est une mesure de repré- « sailles... »

Dans une commune, où les enterrements civils ne s'élèvent pas à 10 p. 100, ce qui donne une majorité de neuf dixièmes de croyants ou d'indifférents, les faits que nous venons de raconter sans commentaire devaient provoquer une protestation des consciences blessées. L'écho en a aussitôt retenti dans la presse.

Les intéressés se sont révoltés aussi. Le curé de Saint-Denis et les membres du Conseil de fabrique ont adressé à M. le Ministre des cultes un recours pour abus contre l'arrêté du maire. Les protestants de la ville, se sentant également atteints, ont de leur côté fait entendre des plaintes par l'organe de leur pasteur, et le 30 octobre le Consistoire de Paris prenait une délibération pour approuver et encourager la résistance. Si l'affaire n'a pas immédiatement reçu de solution, il n'est peut-être pas téméraire de penser que le gouvernement attendait ; qu'il croyait qu'après le renouvellement des conseils municipaux, qui ne devait pas tarder à s'effectuer, la municipalité remplaçant l'ancienne rapporterait une mesure si vivement critiquée. Le gouvernement qui tient, comme c'est son devoir, la balance égale entre toutes les confessions, et se fait officiellement représenter aux funérailles civiles de Gambetta, Victor Hugo, Renan, et aux obsèques religieuses de Grévy, Mac-Mahon et Gounod, n'eût pu, quelque parti qu'il prit d'ailleurs sur la question de la légalité, qu'applaudir à une mesure destinée à faire l'apaisement et comportant un hommage à la liberté de conscience. Il n'en a rien été, et il est par suite devenu nécessaire, et même urgent à raison du temps écoulé, de saisir le juge des abus.

Le Conseil d'État, qui est du gouvernement et par cela même un corps politique, pouvait ne pas se désintéresser de l'attitude générale du Conseil municipal de Saint-Denis et se souvenir de certaines délibérations de cette assemblée tout à fait *étrangères à ses* attributions normales ; cependant il n'a pas songé à lui faire un procès de tendance, se bornant à rechercher si, dans la délibération du 5 septembre, se trouvaient à un degré suffisant les signes caractéristiques de *la violation* de la légalité appelée abus. C'est l'arrêté en soi, le fait du maire, indépendamment des circonstances qui l'accompagnaient, qu'il a examiné.

Point n'est besoin de posséder des connaissances juridiques approfondies, ni de se livrer à une discussion savante pour démontrer que la mesure, au moins en sa deuxième partie, manque entièrement de base légale. Pour s'en convaincre, il faut se reporter à l'article 45 de la loi du 18 germinal an X, ainsi conçu : « Aucune cérémonie religieuse n'aura lieu hors

« des édifices consacrés au culte catholique dans les villes où « il y a des temples consacrés aux différents cultes. »

Il convient d'y ajouter le texte de la loi du 23 prairial an XII : « Les cérémonies précédemment usitées pour les convois, « suivant les différents cultes, seront rétablies, et il sera libre « aux familles d'en régler la dépense selon leurs moyens et « facultés, mais hors des enceintes de l'Église et des lieux de « sépulture les cérémonies religieuses ne seront permises que « dans les communes où l'on ne professe qu'un seul culte, « conformément à l'article 45 de la loi du 18 germinal « an X. »

De toutes ces dispositions, il résulte que la célébration des cérémonies extérieures du culte catholique est le droit commun, qui souffre seulement une exception dans les localités où existent des temples destinés aux différents cultes. Dans l'immense majorité des communes françaises, les catholiques ont le droit de faire des processions. En décrétant cette liberté, le législateur a voulu rendre hommage à la liberté religieuse, qui n'est pas seulement la liberté de conscience, mais la liberté d'exercice et de propagande. Qu'est-ce en effet que la liberté de conscience réduite à celle du for intérieur ? C'est la liberté inaliénable et intangible de l'esclave antique disant à son maître qui le brutalise : « Tu as beau me charger de fers, tu n'enchaîneras pas mon libre arbitre, la pensée me reste. »

Il est de l'essence et du devoir de toute religion, comme d'ailleurs de toute croyance philosophique ou doctrine politique, de chercher à se manifester et à se répandre. Ce devoir est impérieux pour les adeptes d'une foi religieuse, et spécialement pour les catholiques, qui, se croyant exclusifs dépositaires d'une vérité unique, éternelle et d'origine divine, en s'efforçant de la divulguer, pensent non seulement aider au salut de leurs semblables, mais faire envers Dieu un acte de piété méritoire dont ils recueilleront les fruits dans une autre vie. En les en empêchant, le législateur eût commis un acte d'oppression. Il s'en est bien gardé, et il a proclamé la liberté du culte dans toutes ses pratiques.

Il ne parle dans l'article 45 des Organiques que des cérémonies extérieures du culte catholique, parce que les autres religions professées publiquement en France n'ont pas de

cérémonies en dehors des temples. Nous avons quatre religions existant officiellement sur le territoire français : le catholicisme, le protestantisme, le judaïsme et l'islamisme. La première seule comporte des cérémonies extérieures; il y en a même qui n'en connaissent pas d'intérieures, par exemple l'islamisme, où il n'existe point à proprement parler de clergé, et dans lequel toutes les prescriptions rituelles se bornent à quelques pratiques pieuses, qu'on peut toujours remplacer par la charité, et qu'il est même plus méritoire d'accomplir isolément qu'en public, parce que devant le monde on peut y mettre de l'ostentation.

La religion catholique ayant seule des cérémonies extérieures, le législateur ne pouvait donc comprendre les autres cultes dans l'article 45 de la loi de germinal.

Après avoir consacré en principe le libre exercice du culte catholique à l'extérieur, l'auteur de la loi de germinal a apporté à cette règle générale des tempéraments dictés par le sentiment des égards dus aux autres confessions. On peut affirmer qu'il a marqué des égards et non reconnu des droits; tout le monde sait dans quelles conjonctures intervint la législation concordataire.

Les temples venaient de se rouvrir, et il y accourait des foules où, parmi beaucoup de croyants sincères, on voyait des gens gagés pour faire du zèle religieux. Les premiers étaient aussi dangereux peut-être par l'exaltation d'une foi longtemps obligée de se contenir et qui sentait ses lisières brisées, que les autres par leur fanatisme simulé. Ces manifestations inquiétèrent nombre d'esprits, qui en auguraient un retour offensif du clergé; il fallait calmer ces craintes. Aucune église n'a le droit de dire à une église parallèle ou rivale : « Tes rites me gênent, me choquent ; supprime-les. » Elle peut simplement revendiquer pour elle-même des libertés identiques. D'autres exigences ne se concevraient sans se légitimer que de la part d'une religion d'État.

En l'an X, il n'existait plus de religion d'État, mais il restait, aux termes du Concordat, une religion de la grande majorité des Français, que la Convention de messidor déclarait être la religion catholique, apostolique et romaine, d'où une présomption de préférence, de prééminence en faveur du

vieux culte national. Pour donner un témoignage sensible, apparent d'impartialité envers tous les cultes, le législateur ne crut pouvoir mieux faire que de mettre publiquement le catholicisme sur le même pied que les cultes dissidents, en interdisant les cérémonies catholiques extérieures dans les localités où les autres confessions, qui n'ont pas de ces cérémonies, possèdent un temple pour la célébration du culte intérieur. Cette prohibition, qui était un sacrifice imposé à une portion considérable des catholiques Français, eût été sans intérêt en tous autres lieux.

Cependant il peut arriver que, dans une localité privée d'un lieu de culte non catholique, la sortie d'une procession devienne une menace pour l'ordre public. Dans la rue, Dieu est un passant, qui peut, à un moment donné, encombrer dangereusement la circulation, causer du tumulte. En cette éventualité, l'autorité locale n'est pas désarmée. Personne ne conteste que le maire ne puise dans ses pouvoirs *de police* le droit de prendre un arrêté pour mettre obstacle à la manifestation susceptible d'amener du désordre. Dans ce cas, le prêtre qui fait circuler une procession sur la voie publique ne commet point d'abus, puisqu'il le peut légalement aux termes du droit commun, mais il méconnaît un arrêté municipal pris par le maire dans la plénitude de ses pouvoirs propres, et il se place sous l'application, non de la loi de l'an X, mais du Code pénal. La loi du 18 germinal établit donc, par son article 45, une distinction fondamentale entre les communes où il n'existe que des temples catholiques et celles où il se trouve des temples appartenant à d'autres confessions. Par le mot temple, nous entendons un édifice légalement ouvert au culte, et non, ainsi que quelques arrêts de justice l'ont pourtant décidé, une circonscription religieuse comprenant un certain nombre de fidèles et une administration organisée.

Il s'ensuit pour les sectateurs des cultes non catholiques, dans toutes les localités où ils ont un temple légalement ouvert, la faculté de demander aux autorités compétentes de tenir la main à l'exécution des dispositions de l'article 45 de la loi du 18 germinal, et à ces autorités incombe aussi le devoir d'agir sans mise en demeure préalable des intéressés. Mais comment ? Est-ce par voie préventive ou par voie répressive ?

Prévenir matériellement ne serait possible que par l'emploi de la force, et l'usage en paraîtrait peu justifié. Dans l'espèce, le législateur ne semble pas avoir voulu que l'autorité civile pût empêcher par la violence des manifestations religieuses, même illicites, de se produire. Il a édicté dans un même texte la procédure et la sanction, qui sont toutes pacifiques. L'article 45 des lois organiques porte une défense nettement exprimée: l'enfreindre, c'est tomber dans le cas d'abus pour contravention aux lois de la République, prévu par l'article 6, et devenir par le fait justiciable du tribunal institué pour juger les abus.

Certains soutiennent que le maire n'a pas à prendre de mesure coercitive *flagrante delicto*, pour assurer la simple exécution de la loi, ce qui ne fait d'ailleurs nul obstacle à son droit de requérir la force armée, pour s'opposer à la sortie de la procession, s'il prévoit des troubles, soit que la manifestation religieuse lui paraisse dans les circonstances empreinte d'un caractère de provocation, soit que l'attitude de la population fasse craindre un conflit sur la voie publique. Dans ce cas, il remplirait un devoir tout en exerçant un droit incontestable. Mais il faut faire abstraction de cette hypothèse, que l'espèce ne présente pas, du reste, et examiner au point de vue juridique pur, la question posée par le recours, et qui était celle de la légalité de l'arrêté de Saint-Denis. S'il n'est point illégal, aucun abus n'a été commis. S'il l'est, l'est-il dans son entier, ou pour une partie seulement? Dans l'opinion de l'illégalité totale, on invoque tout d'abord cette considération que les questions relatives au culte, touchant les rapports de l'État et de l'Église, sont d'ordre gouvernemental et dépassent le cercle des affaires d'intérêt local. Le maire n'a point à intervenir au nom de la liberté de conscience, dont il n'est, à aucun titre, constitué le gardien. Il ne peut pas interdire une procession parce qu'elle est une cérémonie du culte. Ce pouvoir n'appartient qu'au législateur, qui en a fait usage par l'article 45.

Le maire n'a donc pas à agir préventivement au moyen d'un arrêté. Qu'est-ce qu'un arrêté municipal? une véritable émanation de la puissance législative, un acte de législation locale, borné au territoire de la commune et à des matières sur lesquelles le législateur n'a pas voulu statuer lui-même,

laissant au maire ce soin. Mais un maire ne peut légiférer, soit pour infirmer, soit pour confirmer, sur des objets déjà réglés par le législateur. Il a reçu de celui-ci une autre mission définie par l'article 92 de la loi municipale du 5 avril 1884, aux termes duquel il est « chargé, sous l'autorité de l'admi-« nistration supérieure, 1° de la publication et de l'exécution « des lois et règlements... » Qu'a-t-il donc à faire dans les villes auxquelles s'applique l'article 45 de la loi du 18 germinal? Son droit est, avant la cérémonie religieuse, de rappeler par une affiche ou des publications les dispositions légales. Il peut encore, soit spontanément, soit sur l'invitation des citoyens, au moment où la procession se prépare, enjoindre à ses organisateurs de rester dans l'église ; s'ils passent outre à ses défenses, il n'a qu'à dresser procès-verbal et à saisir le ministre des cultes, sauf bien entendu le cas indiqué plus haut de désordres imminents.

L'article 45 contient une prohibition impérative et obligatoire, et il se suffit à lui-même ; il n'a pas besoin de recevoir sa force exécutoire d'un arrêté, qui est dès lors non seulement inutile, mais pris sans droit, et par suite un excès de pouvoirs. Il est doublement illégal, parce qu'il légifère sur un cas réglé par le législateur, et parce qu'il aurait pour effet de changer les compétences ou de créer deux compétences. La sortie de la procession, au mépris de l'arrêté municipal, constituerait, en effet, une infraction réprimée par l'article 471, § 15 du Code pénal, et alors, de deux choses l'une : ou le juge de paix deviendrait seul compétent, ou bien le contrevenant, contrairement à la règle *non bis in idem*, serait justiciable du juge de simple police et du Conseil d'État, et pourrait se voir frappé deux fois pour une faute unique.

Une autre conséquence possible serait la complète impunité. Il a été jugé en effet que des arrêtés préfectoraux pris pour l'exécution d'une loi n'entraînaient aucune sanction pénale, lorsque la loi elle-même ne portait aucune peine contre les infractions à ses dispositions, et le principe paraît, à plus forte raison, devoir s'appliquer à des arrêtés municipaux.

Ainsi, et il convient d'insister sur ce point, la loi divise le territoire en deux zones soumises à des conditions et à des juridictions différentes : la première comprenant les localités de

beaucoup les plus nombreuses, où les cérémonies extérieures du culte sont permises et ne peuvent subir d'empêchement qu'en vertu d'un arrêté du maire motivé par des raisons d'ordre public, un motif sérieux et non un prétexte, dit M. Batbie, « car le maire manquerait à tous ses devoirs, s'il cachait une « pensée irréligieuse sous les apparences de la crainte d'un péril imaginaire », arrêté pris dès lors pour la circonstance et le moment, et par conséquent temporaire ; la seconde embrassant les villes (la loi ne dit pas les communes), où les diverses communions ont des temples, et dans lesquelles les cérémonies extérieures du culte sont prohibées par l'article 45 de la loi de germinal. La désobéissance aux prescriptions légales y fait tomber *de jure* sous l'application des dispositions de l'article 6 de la même loi.

Toutefois une tradition administrative ancienne, fondée sur des circulaires ministérielles de diverses époques et sanctionnée par de nombreux monuments de jurisprudence, admet que l'arrêté municipal interdisant formellement les processions dans les villes indiquées en l'article 45 de la loi de l'an X, est une manière d'assurer l'exécution de la loi, et dans ce système on ne trouve pas à la mesure prise par le maire les caractères d'un excès de pouvoir. La thèse reste certainement discutable. La jurisprudence, quelque prix qui s'y attache, n'est qu'un ensemble d'opinions. Ce n'est pas l'oracle infaillible puisqu'elle varie quelquefois. Elle n'a pas l'autorité de la loi, qui est, non une opinion, mais une volonté. Le Conseil d'État, dans l'affaire de Saint-Denis, s'est conformé aux précédents. L'arrêté du maire, qui reproduisait d'ailleurs intégralement dans ses visas l'article 45, n'a donc pas été jugé illégal de ce chef. La ville rentrant dans la catégorie de celles auxquelles ce texte s'applique, il n'y avait pas abus à rappeler, sous la forme d'un arrêté municipal rendu dans ces conditions, que les cérémonies extérieures du culte y sont légalement prohibées ; tel est sur ce point le sens de la décision du 22 février.

Mais la deuxième partie de l'arrêté, défendant sur la voie publique « l'exhibition d'emblèmes religieux servant aux diffé- « rents cultes », ne s'appuyait sur aucune disposition légale expresse. Ou bien il s'agissait de l'exhibition de ces emblèmes pendant une cérémonie extérieure déterminée, et alors le

second alinéa de l'arrêté municipal ne faisait, en définitive, que reproduire inutilement le premier; ou bien c'était une interdiction, indépendante de tout cérémonial de ce genre, qu'il voulait édicter. Nous savons, par les aveux du maire, qu'il a entendu spécialement empêcher le clergé d'assister aux obsèques d'un fidèle. Si ces obsèques sont une cérémonie extérieure du culte, il a pu faire un pléonasme, mais il n'excédait pas son droit. Un enterrement, alors même qu'un prêtre y assiste, constitue-t-il, en dehors de l'église où, dans la seule religion catholique, les morts sont portés, une cérémonie du culte ? Que faut-il donc entendre par des cérémonies religieuses ? On ne trouve dans les divers auteurs qui se sont occupés de la matière que des explications fort insuffisantes à cet égard. Leurs ouvrages contiennent des dissertations sur l'origine des cérémonies, des distinctions entre le culte envers Dieu qui s'appelle *latrie*, envers les saints qu'on nomme *dulie*, et envers la Vierge ou *hyperdulie;* mais difficilement y découvrirait-on des définitions et des nomenclatures. Cependant, il semble en résulter qu'en fait de cérémonies extérieures du culte catholique, les seules qui intéressent dans l'affaire, il n'y a que la procession, c'est-à-dire une marche solennelle du clergé et des fidèles à travers les rues, avec croix, bannières, dais, ostensoirs, chants liturgiques, cierges, encensoirs, reliques, etc.

Un convoi funèbre, quand il sort de l'église sans cet accompagnement de cierges, de bannières et de chants, n'est qu'un cortège civil composé de parents et amis du défunt, et le prêtre unique qui le précède, avec un enfant de chœur portant une croix, n'en change pas le caractère par sa présence. Les pratiques du culte sont ici tout intérieures, se passant soit dans l'église, soit dans le cimetière, qui n'appartient pas à la voie publique. Sur la voie publique pas de cérémonial rituel, rien qu'une manifestation laïque inspirée par des sentiments de piété familiale ou amicale.

La jurisprudence s'est déjà prononcée en ce sens dans des espèces, non tout à fait identiques, mais offrant une grande analogie. Un arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de cassation, en date du 26 février 1889, déclare qu'on ne peut considérer comme constituant une infraction à un arrêté municipal qui interdit les processions, le fait de porter le viatique

à des malades, sans itinéraire réglé d'avance, sans croix, sans bannière ou oriflamme, avec un petit dais à supports mobiles, encore que quelques personnes se soient groupées autour du prêtre, mais en usant de leur initiative propre et sans se placer dans un ordre processionnel. Un décret rendu en Conseil d'État le 17 août 1886, déclare qu'il n'y a pas abus dans le fait, par un ecclésiastique, même revêtu de ses ornements sacerdotaux, de porter publiquement le viatique à un mourant, quand il ne s'y joint aucun cérémonial.

Le maire de Saint-Denis connaissait-il cette jurisprudence, qui faisait échec à ses prétentions, et a-t-il voulu arriver quand même à son but par le second dispositif de son arrêté, en interdisant, sous prétexte de protéger la liberté des citoyens, l'exhibition d'emblèmes religieux sur la voie publique? Mais quelle liberté ? Ce n'est pas celle des catholiques et des protestants, puisque chaque confession a protesté par ses organes accrédités. Serait-ce la liberté, pour une minorité fanatiquement irréligieuse et d'impiété intolérante, d'opprimer la majorité, qui a une foi ou ne manifeste du moins aucune hostilité contre les pratiques religieuses? En tout cas, il eût peut-être dû prendre soin de définir ces emblèmes et d'expliquer ce qu'il entend par exhibition? On a cherché à établir des distinctions plus ou moins subtiles et ingénieuses entre les emblèmes et de simples insignes; mais il ne paraît pas qu'il existe entre les uns et les autres de différences bien appréciables ; et d'ailleurs, si on consulte les lexicographes, ils disent, sur le mot emblèmes, que ce sont des insignes et, sur le mot insignes, que ce sont des emblèmes, ou que les uns et les autres sont des figures symboliques? Est-ce qu'il y aurait ici une question de dimension, et faudrait-il attacher le caractère d'emblème à la croix fixée au bout d'une longue hampe, et le refuser au crucifix de quelques centimètres de hauteur seulement, et qui peut servir aux mêmes usages?

L'ostensoir, le calice, etc., sont-ils des emblèmes au sens de l'arrêté, tandis que l'anneau pastoral que l'évêque porte à son doigt et qu'il donne à baiser aux fidèles dans certaines cérémonies, la croix que des religieux suspendent à leur cou et qui fait partie de leur costume, ne tomberaient pas sous ses dispositions?

Il n'est pas vraisemblable que le maire de Saint-Denis ait

eu la prétention d'arracher à l'évêque son anneau et aux religieux leur croix ou leur chapelet ; cependant on pourrait en arriver à cette conclusion, parce que ces objets sont incontestablement des emblèmes religieux, par lesquels ces personnes manifestent leur foi et leur profession. Il faudrait donc retourner le drap mortuaire, où figure à l'endroit une croix tissée dans la trame ; enlever la croix de fleurs posée par la piété des parents sur un cercueil ; ôter des mains qui la portent derrière le convoi des humbles la croix de bois destinée à être placée sur la fosse.

Pour se refuser à ces conséquences qui découlent des termes si généraux de l'arrêté, il faut faire abstraction de la lettre, descendre dans la conscience de son auteur et supposer qu'il n'a pas eu de pensées pareilles. Mais cette innocence n'apparaît point, tout au contraire ; et si le Conseil d'État eût couvert de sa haute sanction une mesure prêtant à de telles équivoques, le jour où le maire de Saint-Denis trouverait des imitateurs, il n'est pas un juge de paix qui ne dût s'incliner et reconnaître à ces manifestations un caractère contraventionnel.

Le mot *exhibition*, par le vague qui s'y attache, peut aussi être plein d'obscurité et de pièges. Probablement l'auteur de l'arrêté a entendu une exhibition avec affectation, ostentation, provocatrice, séditieuse, comme le serait celle du drapeau rouge, mais rien ne le démontre d'une façon claire, comme cela pourrait résulter de l'adjonction d'un qualificatif. Exhiber, c'est montrer au public. Pour donner de la publicité, il n'est pas nécessaire d'emprunter le sol de la voie publique. De même, par exemple, que l'outrage public aux mœurs n'a pas besoin nécessairement pour se caractériser d'être commis dans un lieu public, et que sa publicité résulte de ce qu'il a eu des témoins, soit des passants, soit des personnes qui, de chez elles, l'ont vu se perpétrer ; de même, dans l'espèce, l'exhibition n'entraîne pas obligatoirement un étalage sur le sol de la voie publique, et les ornements sacerdotaux, les ustensiles et objets du culte exposés derrière les vitrines des marchands aux regards de la foule, peuvent placer sous le coup de l'arrêté municipal ceux qui les exhibent ainsi dans l'intérêt de leur commerce.

On peut taxer ces conséquences d'absurdes, mais si la con-

clusion est absurde, c'est que les prémisses le sont également. C'est donc, en statuant autant en équité qu'en droit, que le Conseil d'État a déclaré que cette partie de l'arrêté municipal constituait un abus (1).

(1) Voici le texte du décret rendu à la suite de l'arrêt du Conseil d'État :

Vu l'article 1er de la convention du 26 messidor an IX, les art. 7, 8, et 45 de la loi du 18 germinal an X ;

En ce qui concerne le § 1er de l'arrêté portant interdiction sur la voie publique des cérémonies religieuses à quelque culte qu'elles appartiennent :

Considérant que le maire de Saint-Denis, en prononçant cette interdiction, n'a fait qu'appliquer les dispositions de l'article 45 de la loi du 18 germinal an X, lequel interdit les cérémonies religieuses hors des édifices consacrés au culte catholique dans les villes où il y a des temples destinés à différents cultes ;

Considérant que, dans la lettre comme dans l'esprit de la loi, le mot *temple* s'entend de l'édifice ouvert publiquement au culte et non d'une église ou agrégation de fidèles ;

Considérant qu'il existe à Saint-Denis des lieux de culte non catholiques qui constituent des temples, dans le sens de l'article 42 de loi du 18 germinal an X ;

Que, par suite, la disposition ci-dessus visée n'a pas porté atteinte à l'exercice publique du culte catholique, tel qu'il a été autorisé en France ;

En ce qui concerne le § 2 de l'arrêté prohibant l'exhibition sur la voie publique d'emblèmes servant aux différents cultes :

Considérant que cette disposition est de nature, par la généralité de ses termes, à porter atteinte à la liberté de conscience et à dégénérer en oppression ;

Le Conseil d'État entendu,

Décrète :

Article Ier. — Il y a abus dans la disposition de l'arrêté du maire de Saint-Denis susvisé par laquelle est interdite, sur la voie publique, l'exhibition d'emblèmes servant aux différents cultes ; cette disposition est annulée.

Art 2. — Le surplus des conclusions du recours de l'abbé Iteney et consorts est rejeté.

CH. ROUSSEL,
Conseiller d'État.

DES

Limites que les traités de commerce imposent aux États contractants

DANS

L'ADOPTION DE MESURES FINANCIÈRES D'ORDRE INTÉRIEUR

De la stipulation des traités internationaux, une conséquence immédiate découle : c'est l'obligation, pour chacune des parties contractantes, d'employer tous ses efforts à leur exécution. Si la législation en vigueur au temps de la convention en paralyse le plein et libre accomplissement, c'est un devoir pour le gouvernement de présenter aux Chambres des projets de loi propres à donner à l'accord signé toute l'ampleur dont il est susceptible. A plus forte raison, les puissances contractantes doivent-elles s'interdire d'en diminuer la portée, par des atteintes, même indirectes, nées de lois, de décrets ou de règlements postérieurs. Ces observations, qui s'appliquent à tous les traités en général, prennent, vis-à-vis des traités de commerce, une force toute particulière en raison de leur importance économique.

Deux États adoptent un tarif douanier. Le taux en est réglé de manière à fixer, entre les deux nations, une certaine liberté d'échange. Il est clair qu'aucune des hautes parties contractantes ne saurait, de sa propre autorité, relever la taxe établie d'un commun accord. Ce serait manquer aux engagements pris. Mais ce serait y manquer encore, que d'arriver à ce résultat d'une manière indirecte. Le paiement en douane pouvait s'effectuer dans la monnaie de papier du pays. Exige-t-on ensuite qu'il s'accomplisse en valeurs métalliques? C'est déroger au tarif arrêté par la convention, car, en vertu de cette mesure, il faut désormais que les importateurs étrangers, au prix du papier, ajoutent celui du change en monnaie métallique; un nouvel impôt s'adjoint donc aux droits de douane et les relève, en rompant l'équilibre établi par le traité.

Cette hypothèse vient de se réaliser, dans la pratique, par le décret royal italien du 8 novembre 1893. Sans doute, il n'impose pas ouvertement un supplément de taxes aux marchandises qui passent la frontière. Mais il n'en arrive pas moins à ce résultat par un procédé détourné. Voici comment : D'une part, il prescrit d'observer les dispositions de l'article 14 de la loi du 7 avril 1881, qui fixe en monnaie métallique le paiement des droits de douane. D'autre part, il n'exige pas que le Trésor soit prêt à changer à vue, comme cette loi le voulait, en monnaie métallique le papier-monnaie. Mais, comme ce change auprès du Trésor est maintenant aboli, comme, d'ailleurs, il ne circule plus, dans le pays, de monnaie métallique, le gouvernement introduit une création nouvelle : celle des certificats de douane, délivrés par les banques d'émission à quiconque en fait la demande, contre versement, en billets d'État ou des banques, du montant des droits à payer, mais avec l'adjonction du prix du change réduit de 25 centimes par 100 francs, ce prix correspondant à la moyenne du cours des chèques étrangers sur les places de Rome, Gênes, Turin, Milan, Venise, Florence, Naples et Palerme, dans les trois bourses antérieures à la délivrance. La douane est tenue d'accepter ces titres, en paiement, comme valeur métallique.

Telles sont les dispositions du décret royal du 8 novembre. Le but du Gouvernement est de faire entrer en abondance les valeurs métalliques dans les caisses du Trésor. C'est pour reconstituer son encaisse qu'il faut payer aux importateurs le prix du change. De cette façon, il s'approvisionne de métal, sans frais, puisque la différence du papier à l'argent retombe, en définitive, avec ce système, sur les particuliers.

Mais cette nouvelle mesure peut-elle avoir effet dans les rapports internationaux, vis-à-vis des États qui, pendant ces dernières années, ont passé des traités de commerce avec l'Italie, lorsqu'elle vivait sous le régime de l'acceptation par la douane des billets de banques d'émission ? Les négociateurs étrangers avaient dû, sans aucun doute, tabler alors sur la possibilité de ce mode de paiement, jointe à la dépréciation des billets italiens. Du côté de l'Italie, l'on avait dû faire également état de cette circonstance pour refuser d'aller plus avant dans la voie des concessions. De part et d'autre, était

forcément entrée dans les pourparlers cette considération que l'acquittement des droits pourrait se faire en billets dépréciés.

Dès lors, les gouvernements se trouvent trompés dans leurs combinaisons par le décret du 8 novembre. Aussi la question s'élève-t-elle de savoir s'il leur est opposable. Par une note du 25 novembre 1893, le gouvernement fédéral suisse a fait observer au gouvernement italien que le décret du 8 novembre altère les dispositions contenues dans le traité italo-suisse du 19 avril 1892. En même temps, il laissait entrevoir qu'il était disposé à accepter, sur ce point, un arbitrage. A cette communication, le cabinet de Rome vient de répondre, en février 1894, qu'il n'y avait pas lieu de revenir sur les mesures financières du 8 novembre, parce qu'elles n'étaient pas en contradiction avec le traité de commerce. A la proposition d'un arbitrage, il oppose qu'il s'agit ici de questions relatives à des faits d'ordre intérieur. La Suisse se déclarera-t-elle satisfaite de cette réponse ? Ou simplement se bornera-t-elle au silence, de crainte d'un conflit ? Si elle réclame, d'autres États se joindront-ils à elle ? On annonçait, en décembre 1893, qu'au Parlement hongrois un député avait interpellé le ministère sur la question de savoir jusqu'à quel point le décret italien du 8 novembre avait altéré le traité de commerce de l'Autriche avec l'Italie. Du cabinet de Vienne, aucune note n'a cependant été adressée à Rome. Mais peu importe : quelle que soit l'attitude ultérieure de la Suisse et de l'Autriche, il n'en est pas moins vrai qu'ici et là on a vu matière à réclamation. La controverse est née ; la question posée, il faut la résoudre.

En vain le cabinet de Rome objecte-t-il aux observations présentées qu'il s'agit, non pas d'une difficulté d'ordre international, mais d'une question d'ordre intérieur. Cette réponse procède d'une équivoque qu'il faut dissiper. Elle tient à ce que le décret du 8 novembre fait émaner du pouvoir exécutif des mesures financières qui, d'après la Constitution, rentrent dans le cadre exclusif de la compétence législative. En vue de régulariser cette situation, le ministère a dû présenter au Parlement le décret royal, pour le faire transformer en loi. Mais les difficultés, qu'à l'intérieur sa validité soulève, ne doivent pas faire oublier que, même sanctionné par une loi, ce décret

n'en constitue pas moins une dérogation aux engagements pris par l'Italie, vis-à-vis des autres États, dans ses traités de commerce.

La réponse du gouvernement italien au gouvernement fédéral est d'autant plus critiquable que le cabinet de Berne demandait, non pas l'application du régime antérieur au décret, mais simplement l'intervention d'un arbitrage, qu'il avait le droit, non pas seulement de solliciter, mais d'exiger : car il ne proposait pas un compromis, il invoquait une clause compromissoire, inscrite dans le traité. Il ne faut pas perdre de vue la grande différence qui sépare ces deux situations. Le compromis est une convention spéciale, par laquelle deux États entre lesquels surgit une controverse en remettent, à ce moment, la solution aux mains d'un arbitre. Quand un gouvernement propose à un autre cette mesure, ce dernier reste dans les limites de son pouvoir en repoussant cette offre. Libre de l'accepter ou de la rejeter, il peut agir à sa guise, sans méconnaître aucun droit, ni violer aucun engagement. Mais il n'en va pas de même dans l'hypothèse d'une clause compromissoire. Ce nom désigne la convention par laquelle les contractants s'engagent, dans le traité même, à déférer à l'arbitrage toutes les contestations qu'il pourrait soulever à l'avenir, dans son interprétation et dans son exécution. La clause compromissoire constitue donc une acceptation éventuelle de compromis. C'est un compromis *sub conditione*. Il y a ceci de particulier, dans cette clause, que la difficulté née de l'interprétation et de l'exécution du traité doit être *nécessairement* soumise au jugement arbitral. Or, précisément, cette clause figure dans le traité de commerce italo-suisse. Le cabinet de Rome n'avait donc pas le droit de répondre par une fin de non-recevoir aux ouvertures du gouvernement fédéral tendant à l'intervention d'un arbitrage.

Niera-t-on que le décret du 8 novembre déroge à l'accord de 1892 ? Le gouvernement italien peut-il justifier son attitude en soutenant que l'incident ne concerne pas l'exécution du traité ? Cette prétention serait inadmissible. Appuyée sur les précédents historiques, la science formule avec certitude les principes qui président à l'application des traités. A) Les conventions internationales sont des actes de bonne foi, qui

doivent, comme tels, être exécutés, non seulement dans leur lettre, mais dans leur esprit. Il est donc du devoir des parties contractantes d'accomplir, non pas seulement ce qui s'y trouve expressément écrit, mais ce qu'il est permis de regarder comme ayant été dans leur intention commune en raison de la matière et de la nature du contrat. B) De plus, à aucune des parties, il ne serait permis de changer ou d'ajouter aucune modalité dans l'exécution du traité, même lorsque cette modification semblerait devoir tourner à l'avantage des deux États. Ces deux règles fondamentales sont violées par l'Italie, quand, transformant son droit public interne, elle élève indirectement le tarif arrêté par elle de concert avec la Suisse. En a-t-elle le droit ? Ne l'a-t-elle pas ? Cette question se rattache à l'exécution de la convention de 1892. Elle met donc en mouvement l'application de la clause compromissoire.

Pour qu'elle fonctionne, il n'est pas nécessaire qu'une violation des traités existe. Il suffit qu'un doute, sur ce point, s'élève. La Suisse ne prétend rien de plus. Elle indique la difficulté, sans la résoudre. Il se peut que l'arbitre donne raison à l'Italie. Ceci même doit inviter le gouvernement à accéder aux ouvertures, si légitimes, qui lui sont faites. Car si, dans ce débat, l'Italie triomphe devant le juge, cette approbation, renforçant sur ce point l'autorité du ministère, lui permettra de tirer, avec assurance, du décret de novembre, tous les effets utiles.

On se demandera qui pourrait ici, dans un incident de ce genre, jouer le rôle d'arbitre ? Ce ne pourrait être un des gouvernements étrangers, tous étant, dans la circonstance, plus ou moins intéressés. Ce serait le cas de recourir à la décision des jurisconsultes. Parmi ceux qui s'occupent de droit international et de science financière, il faudrait choisir des personnes de pays différents, étrangères autant que possible à la politique militante et bien connues pour leur haute réputation d'intégrité. Il y aurait là, pour la science, une heureuse occasion d'affirmer deux fois son utilité, d'abord en établissant le principe d'une solution pacifique aux contestations internationales, ensuite en prouvant qu'elle est à même de fournir les hommes aptes à maintenir les rapports de pays à pays sur les bases du droit.

En terminant, nous adresserons un conseil aux gouvernements des États civilisés : celui de ne pas s'en tenir à la lettre, mais d'obéir à l'esprit des traités. Qu'ils évitent d'y porter atteinte par des mesures financières semblables à celle qui fait l'objet de cette étude. Si cependant ils veulent garder la pleine liberté de leurs mouvements, alors s'ils sont à ce point jaloux de leur indépendance, qu'ils renoncent à signer des traités de commerce !

F. P. Contuzzi,
Professeur de droit international à l'Université de Naples.

LA NATIONALITÉ SUISSE

ET

LE DROIT DE CITÉ DANS LE CANTON DE VAUD

I

En droit suisse, la nationalité n'est pas un lien juridique unique et simple, comme en France, par exemple. La Suisse est un État fédératif et le droit de cité fédéral doit se combiner avec le droit de cité d'un des États (Cantons) de la Confédération. En outre, à la différence d'une autre république fédérative : les États-Unis, la Suisse connaît de plus un droit de cité communal : la bourgeoisie, auquel se rattachent le droit de cité cantonal et la nationalité fédérale.

Les droits de cité fédéral, cantonal et communal sont intimement unis, indissolublement liés, et inséparables les uns des autres. Nul ne peut acquérir, posséder ou perdre l'un sans les deux autres.

La nationalité suisse est inséparable du droit de cité cantonal : Tout citoyen d'un Canton est *ipso facto* citoyen suisse, en vertu de l'article 43 de la Constitution fédérale. — La nationalité suisse s'acquiert et se perd avec le droit de cité cantonal. La Confédération suisse ne reconnaît pour ressortissant personne qui ne soit citoyen d'un Canton ; tandis qu'en Allemagne, les ressortissants des terres d'empire sont allemands, sans avoir nécessairement le droit de cité d'un État confédéré.

De son côté, le droit de cité cantonal est inséparable du droit de cité communal, en vertu des principes du droit fédéral.

Le droit de cité communal, appelé *bourgeoisie*, consiste dans la copropriété des biens d'une commune, donnant droit à des répartitions des revenus des biens communaux pour autant qu'ils excèdent les dépenses publiques (ce qui devient de

moins en moins fréquent). En outre, dans la plupart des Cantons, les communes doivent fournir secours et assistance à leurs bourgeois indigents.

Nous étudierons le droit de cité cantonal et communal d'après la législation d'un des Cantons suisses : le Canton de Vaud.

En droit vaudois, tout bourgeois d'une commune du canton est vaudois. Il n'y a pas de Vaudois qui n'ait une bourgeoisie. Le droit de cité cantonal et la bourgeoisie ne peuvent s'acquérir ni se perdre l'un sans l'autre : Aucun acte de bourgeoisie ne peut être accordé à un étranger s'il n'a obtenu un décret de naturalisation, sous peine de nullité et d'amende (150 fr.). Réciproquement, le décret conférant la nationalité vaudoise est conditionnel et ne déploie ses effets que si, dans les six mois dès sa date, le requérant présente au Conseil d'État (autorité exécutive) un acte constatant qu'il a acquis une bourgeoisie.

Aucun Canton, aucune commune, ne peut priver un ressortissant de son droit de cité ou de sa bourgeoisie (1), et la renonciation à la nationalité suisse fait perdre (*ipso facto*) le droit de cité cantonal et la bourgeoisie.

Le droit de cité cantonal et la bourgeoisie n'ont pas toujours été inséparables. Il y a eu pendant longtemps dans plusieurs Cantons, des citoyens qui n'étaient bourgeois d'aucune commune. On les appelait « habitants » (*Landsas*), « habitants perpétuels » (*ewige Einsassen*), « incorporés », etc. La loi fédérale du 3 décembre 1850, édictée en vue de faire disparaître l'*heimatlosat*, c'est-à-dire la condition des gens sans patrie, imposa aux Cantons l'obligation de donner une bourgeoisie à ceux de leurs ressortissants qui n'en avaient point. Dans cette catégorie rentraient, dans le Canton de Vaud, les membres de quelques « bourses françaises » et ceux de la « corporation vaudoise ». Les « bourses françaises » étaient des caisses de secours mutuels et d'assistance fondées avec l'agrément du gouvernement bernois par des réfugiés pour cause de religion, la plupart étaient fort riches, quelques-unes fusionnèrent avec des bourses communales. La « corporation vaudoise » était une communauté d'assistance subventionnée par l'État et sans

(1) Cf. Const. fédérale, art. 44.

attaches locales, elle fut incorporée dans la commune de Sainte-Croix.

La nationalité suisse procède, si l'on peut ainsi dire, du *particulier* au *général :* l'individu, qui est nécessairement membre d'une famille, jouit de plein droit de la bourgeoisie de sa famille. La bourgeoisie implique le droit de cité du Canton dans le territoire duquel est située la commune d'origine. Le droit de cité cantonal donne *ipso jure* la nationalité suisse

C'est l'inverse de ce qui se produit aux États-Unis où le citoyen américain devient de plein droit ressortissant de l'État dans lequel il établit son domicile.

La nationalité suisse repose donc sur le droit de cité cantonal, celui-ci sur le droit de cité bourgeoisial, lequel est établi sur les solides assises du droit de famille.

II

L'institution des bourgeoisies donne à la nationalité suisse un cachet tout à fait spécial.

Le droit de cité suisse repose sur cette idée que tout ressortissant du pays doit avoir une attache directe avec un point du territoire de la Confédération, être lié à une commune d'origine qui sera toujours tenue de le recevoir avec sa famille et ses descendants à l'infini et de l'assister s'il est indigent. Cette conception inspirée par une sage prudence a pour effet de rendre la cité suisse d'un accès difficile, de la fermer aux étrangers. La bourgeoisie, condition indispensable de la nationalité, confère certains avantages matériels (répartition des revenus des biens communaux, secours en cas d'indigence). C'est une copropriété ayant une valeur pécuniaire appréciable. Il faut donc payer des sommes assez considérables aux communes pour pouvoir se faire naturaliser. Le chiffre varie avec les avantages que procure la copropriété des biens communaux, c'est-à-dire avec la richesse de la commune et avec la condition de fortune et les charges de famille du candidat. Il s'élève de 500 à 2,000 francs. Les Cantons enchérissent sur les communes et exigent pour leur compte des finances de naturalisation assez élevées : le Can-

ton d'Argovie demande jusqu'à 5,000 francs. Enfin la Confédération réclame aussi un émolument de 35 francs pour accorder l'autorisation préalable de se faire naturaliser. L'acquisition de la nationalité suisse coûte donc assez cher. C'est pourquoi, comme nous le verrons, le droit de cité suisse reste strictement attaché au droit de famille. Pour l'avoir, il faut nécessairement, ou bien faire partie d'une famille bourgeoise, ou bien passer par les formalités compliquées et onéreuses de la naturalisation.

Les circonstances qui créent des liens d'affection ou d'attachement entre l'étranger et le pays, telles que la naissance sur le territoire, une résidence prolongée, le mariage avec une femme du pays, circonstances qui, dans d'autres Etats, rendent plus faciles l'acquisition du droit de cité, ne constituent pas le moindre titre juridique à l'acquisition de la nationalité suisse : l'étranger dont la famille est établie depuis des siècles peut-être dans le pays, dont la mère est d'origine suisse, qui est né sur le territoire, doit néanmoins, s'il veut obtenir le droit de cité, accomplir les mêmes formalités et payer les mêmes sommes que celui qui n'avait dans le pays aucune attache antérieure.

Aussi la population étrangère habitant la Suisse sans droit de cité s'accroît-elle dans une proportion rapide : En 1850, elle était de 30 p. 1,000 de la population totale. En 1888, époque du dernier recensement fédéral, elle s'élevait à 79 p. 1,000. Dans le Canton de Genève, le chiffre de la population étrangère à la Suisse dépasse le nombre des ressortissants du Canton.

L'autorité fédérale s'est émue de cette situation. Dans son rapport sur la gestion de 1891, le Conseil fédéral engage les gouvernements cantonaux à faciliter, surtout au point de vue financier, l'acquisition du droit de cité. Les Cantons possédant de grandes agglomérations urbaines sont déjà entrés dans cette voie. La loi zurichoise du 27 juillet 1875, revisée partiellement le 15 juillet 1888, accorde gratuitement la bourgeoisie aux confédérés (1) et aux étrangers nés en Suisse, s'ils sont établis depuis dix ans dans la commune et réunissent

(1) Sous réserve de réciprocité.

diverses conditions. A Bâle-Ville, la loi du 27 janvier 1879 accorde gratuitement la bourgeoisie au confédéré établi depuis dix ans, à l'étranger établi depuis quinze ans. A Genève, les autorités s'occupent de la question depuis 1891.

III

La nationalité suisse repose en définitive sur le droit de famille, sur les liens de la parenté et de la filiation. Au point de vue du droit de cité, la Suisse, comme l'Allemagne, est un pays dans lequel le système du *jus sanguinis* est appliqué rigoureusement : la nationalité y est de statut personnel pur, aucune concession n'y est faite au régime du *jus loci*, le statut réel ou territorial, la naissance ou le séjour sur le territoire sont sans influence sur le droit de cité.

La nationalité suisse dépend d'un droit de cité cantonal.

D'après le droit, pour avoir la qualité de citoyen, il faut et il suffit d'appartenir à une famille bourgeoise d'une commune du canton. La législation déduit rigoureusement les conséquences logiques les plus extrêmes de ce principe au regard des descendants et de la femme mariée :

L'enfant suit la condition du père. L'enfant d'un vaudois est vaudois, même s'il est né en pays étranger (C. c., art. 5). Il en sera ainsi de génération en génération à l'infini, quand même la famille habiterait l'étranger depuis des siècles. La circonstance que le père de l'enfant né à l'étranger, est né lui-même à l'étranger, n'a aucune influence sur le droit de cité de l'enfant aux yeux de la loi vaudoise. Il reste vaudois quand même le pays de la naissance (la France, par exemple) l'envisagerait aussi, de son côté, comme un ressortissant. Le lien de la nationalité vaudoise ne sera rompu que le jour où le chef de famille fera une déclaration formelle de renonciation de la nationalité.

A l'inverse, l'enfant né d'un étranger dans le Canton de Vaud est étranger, il ne devient vaudois ni par sa naissance, ni par voie d'option. La cité vaudoise est fermée pour lui quand bien même il appartiendrait à une famille établie depuis plusieurs générations et dont les chefs auraient tous épousé des Vaudoises.

Si l'enfant n'a pas de père aux yeux de la loi, s'il est enfant naturel et n'est pas reconnu par son père, il suit la nationalité de sa mère (1). Si le père vient à le reconnaître plus tard, il aura la nationalité du père (2).

A plus forte raison l'enfant naturel suivra-t-il la nationalité du père, s'il vient à être légitimé par mariage subséquent. Il en sera de même de l'enfant né sous la foi d'une promesse de mariage empêché par cas fortuit (C. c., 181), — et de l'enfant né dans un mariage qui vient à être déclaré nul, car un tel mariage produit tous ses effets civils à l'égard des enfants, alors même que les deux conjoints étaient de mauvaise foi (L. féd. sur l'État civil, art. 55) (3).

L'enfant mineur suit la condition du père dans le cas où celui-ci change de nationalité. La naturalisation de l'étranger entraîne celle de ses enfants mineurs, nés ou à naître, à moins qu'il ne soit fait une exception à leur égard dans l'autorisation préalable du Conseil fédéral, ou dans le décret de naturalisation. Réciproquement, la renonciation à la nationalité suisse par le père entraîne la perte du droit de cité, pour les enfants mineurs, nés où à naître, mais, ceci, seulement s'ils vivent dans le ménage paternel et s'il n'est pas fait une exception à leur égard (L. fédérale du 3 juillet 1876, art. 8).

Par le mariage, la femme sort de sa famille pour entrer dans celle de son mari. « La femme acquiert par le mariage le droit de cité et de bourgeoisie de son mari », dit l'art. 54 de la Constitution fécérale. « Une femme vaudoise qui épousera un étranger », et réciproquement, « l'étrangère qui aura épousé un Vaudois », « suivra la condition de son mari » (C. c., art. 15 et 6).

(1) L'enfant naturel a toujours une mère aux yeux du droit vaudois.

(2) La législation des Cantons de la Suisse allemande n'accorde à la reconnaissance aucun effet sur l'état civil de l'enfant naturel, elle ne donne à l'enfant que des droits alimentaires. Pour éviter que la reconnaissance de l'enfant naturel d'une Vaudoise par un confédéré de la Suisse allemande ne rende l'enfant *heimatlose*, le C. c., art. 188, prescrit que si la reconnaissance ne peut acquérir à l'enfant la nationalité du père, il conserve celle de sa mère.

(3) Si l'enfant est né de père et mère inconnus (enfant trouvé), il a la bourgeoisie de la commune dans laquelle il a été exposé, l'État rembourse à la commune les 2/3 de la valeur de l'acquisition de ce droit (L. vaud. 21 mars 1859, art. 11).

La femme *suit* la condition de son mari. Non seulement elle *acquiert* la nationalité de celui-ci, mais encore elle *perd* sa nationalité de fille, et cela irrévocablement. La Vaudoise qui a épousé un étranger reste étrangère même après la dissolution du mariage par la mort du mari ou le divorce. Dans le Canton de Vaud, la ressortissante veuve d'un étranger n'a pas, comme en France ou en Italie, la faculté de recouvrer le droit de cité par une simple déclaration ; si elle veut le recouvrer, elle doit se faire naturaliser. D'après le droit vaudois, la femme divorcée, même si le divorce a été prononcé contre elle, conserve le nom, la bourgeoisie et par suite le droit de cité de son ex-mari. Elle ne reprend pas son nom de fille. Elle ne recouvre pas non plus sa bourgeoisie ni son droit de cité. Il eût fallu pour cela inscrire des noms nouveaux dans les registres de bourgeoisie et on ne l'a pas voulu.

La femme *suit* encore la condition du mari s'il change de nationalité durant le mariage. La naturalisation de l'étranger s'étend à sa femme. Les lois fédérale et vaudoise ne prévoient à cet égard aucune exception. La femme d'un Français naturalisé Vaudois jouira donc d'une double nationalité.

Réciproquement, la renonciation à la nationalité du mari s'étend à la femme, mais pour autant seulement que celle-ci vit dans le ménage du mari et qu'il n'est pas fait d'exception à son égard (1).

IV

La nationalité suisse et ses conditions, le droit de cité cantonal et la bourgeoisie communale, ne sont pas immuables, ils ne sont pas irrévocablement fixés par la parenté, dès la naissance à la mort. La Suisse n'est pas un pays de perpétuelle allégeance. Le citoyen peut changer de nationalité, la nationalité suisse peut être acquise ou perdue.

Au point de vue de l'acquisition et de la perte de la nationalité suisse, il y a toujours lieu d'envisager les trois éléments dont elle se compose : droit de cité fédéral, droit de cité cantonal, droit de cité communal.

Au point de vue de l'acquisition de la nationalité, le droit de cité suisse dépend du droit de cité cantonal. On ne peut pas

(1) Cf. L. féd. du 3 juillet 1876.

acquérir directement l'indigénat fédéral. Il faut acquérir le droit de cité dans un Canton et, par là même, on devient citoyen suisse. En principe, l'acquisition du droit de cité est du domaine de la souveraineté cantonale. Les Cantons peuvent, par leur législation particulière, régler les clauses et conditions de l'acquisition de l'indigénat. Toutefois, en vue de prévenir le retour de complications diplomatiques suscitées par la facilité trop grande avec laquelle certains Cantons consentaient à accorder le droit de cité à des étrangers qui cherchaient par là à échapper à leurs obligations militaires et autres, envers leur pays d'origine, la Constitution fédérale a donné à la Confédération un droit de contrôle sur l'acquisition du droit de cité cantonal. La Constitution de 1874 dit (art. 44) : « La législation fédérale déterminera les conditions auxquelles les étrangers peuvent être naturalisés. » La loi d'exécution du 3 juillet 1876 subordonne, à peine de nullité, l'acquisition du droit de cité dans un Canton suisse à l'autorisation préalable du Conseil fédéral.

Cette autorisation préalable est accordée si l'étranger qui la demande est :

1° Domicilié depuis deux ans consécutifs en Suisse ;

2° Dégagé de ses obligations envers son pays d'origine (1).

Si ces conditions sont réunies, le Conseil fédéral accorde à l'étranger (2) l'autorisation de se faire naturaliser dans un Canton suisse. Cette autorisation est valable deux ans.

Muni de l'autorisation du Conseil fédéral, l'étranger qui désire acquérir la nationalité suisse s'adressera à l'autorité d'un Canton pour demander l'octroi du droit de cité.

Les conditions et formalités de l'acquisition du droit de cité sont, dans leur principe et dans leurs grandes lignes, à peu près les mêmes dans toutes les législations cantonales, mais celles-ci diffèrent cependant sur un grand nombre de points de détail.

Le droit de cité vaudois s'acquiert par la naturalisation. La naturalisation est le seul mode d'acquisition de la qualité vaudoise. Ni le service militaire, ni l'exercice de fonctions

(1) Tout spécialement en ce qui concerne le service militaire.

(2) Le Conseil fédéral prétend, à tort selon nous, avoir la faculté de refuser l'autorisation quand même les conditions légales seraient remplies. (Cf. rapp. section 1892. F.F. 1893, II, p. 81 if.)

publiques, ni le séjour prolongé, ni l'option n'exercent une influence quelconque sur la dévolution du droit de cité, aux yeux du droit vaudois (1).

La naturalisation vaudoise est un acte bilatéral, une sorte de contrat de droit public dont la conclusion est libre et facultative pour l'étranger d'une part, l'autorité de l'autre.

La naturalisation présuppose un acte de libre volonté de la part de l'étranger. Il doit adresser au Conseil d'État une demande expresse. Nul ne peut devenir vaudois s'il n'en manifeste l'intention, ni, à plus forte raison, contre son gré (2).

Si la naturalisation présuppose la volonté de l'étranger, il faut naturellement que celui-ci soit juridiquement capable de l'exprimer. Cette capacité est appréciée d'après le droit de son pays d'origine et d'après les règles sur la capacité civile. L'étranger qui ne jouit que d'une capacité incomplète (mineur, prodigue) pourra obtenir la naturalisation si sa demande est autorisée par son représentant légal.

La naturalisation est toujours un acte de libre volonté, un acte facultatif pour l'autorité vaudoise. Elle n'est jamais accordée de plein droit, quand même l'étranger réunirait toutes les conditions légales qui sont :

1° L'autorisation préalable du Conseil fédéral;

(1) Nous ne parlons pas du mariage de la femme et de l'annexion du territoire :

Le changement de nationalité de la femme qui se marie est une conséquence nécessaire du caractère familial du droit de cité suisse et vaudois.

L'annexion modifierait sans doute la nationalité des ressortissants du territoire annexé qui n'usent pas du droit d'option. Mais la Constitution du Canton de Vaud déclare que « le territoire du Canton est inaliénable » (art. 20). Une modification du territoire vaudois impliquerait donc nécessairement une dérogation au droit constitutionnel en vigueur. Le Canton de Vaud a, il est vrai, fait un échange de territoire avec la France en 1872, il a cédé une partie de la vallée des Dappes contre une bande de territoire sur le flanc ouest de Noirmont. Mais cette opération a été envisagée comme une « rectification de frontières » et non comme une « aliénation de territoire », bien qu'elle ait entraîné le changement de nationalité des ressortissants des territoires qui n'ont pas usé de la faculté d'opter dans le délai d'un an pour leur ancienne patrie.

(2) La naturalisation du chef de famille entraîne, il est vrai, celle de sa femme et de ses enfants mineurs, sans que ceux-ci aient exprimé le désir d'acquérir le droit de cité. Mais c'est là une conséquence nécessaire du droit de famille et du système familial de notre droit de cité. Dès que la femme ou l'enfant sortent des liens de la puissance paternelle ou maritale, ils peuvent renoncer à la nationalité qu'un mari ou père avait acquise pour eux.

2° Une probité avérée et une conduite irréprochable ;

3° Un domicile continu de deux ans dans le Canton (1).

4° Un acte de promesse d'admission à la bourgeoisie dans une commune du Canton.

L'autorité compétente pour accorder la naturalisation est l'autorité législative (Grand-Conseil) (2).

La naturalisation fait entrer un nouveau membre dans le corps de l'État. A ce titre, c'est un acte de haute souveraineté, du ressort du Chef de l'État. En Suisse, par une particularité de l'organisation politique de ce pays, les attributions du chef de l'État sont dévolues, non pas à l'autorité exécutive (Conseil fédéral, Conseil d'État), mais à l'autorité législative (Assemblée fédérale, Grand-Conseil), sous réserve des droits du peuple. C'est l'autorité législative qui ratifie les traités, exerce le droit de grâce et accorde la naturalisation.

Le décret de naturalisation est rendu par le Grand-Conseil, sur préavis du Conseil d'État, rapport d'une commission et discussion en deux débats. Il est conditionnel et ne déploie ses effets que si dans les six mois dès sa date, l'étranger a présenté au Conseil d'État un acte constatant qu'il a acquis la bourgeoisie promise, et prêté devant cette autorité la promesse d'être fidèle à la Constitution et de renoncer à tout droit de cité étranger.

Dès lors l'étranger possède la qualité de citoyen vaudois avec tous les droits et devoirs civils et politiques qui y sont attachés (3).

V

La perte de la nationalité suisse implique la perte du droit de cité cantonal et du droit de bourgeoisie.

En cette matière, le droit fédéral intervient et pose la règle qu'aucun Canton ne peut priver un de ses ressortissants du droit d'origine ou de cité (Const. féd., art. 44).

Mais si le Suisse ne peut être privé de sa nationalité, il ne

(1) L'étranger recommandable par ses lumières ou par quelque service important rendu au Canton peut être dispensé de la condition du domicile préalable.

(2) Constitution, art. 29.

(3) Une disposition constitutionnelle en vertu de laquelle l'étranger naturalisé n'était éligible aux fonctions publiques qu'au bout de 5 ans, a été abrogée lors de la revision constitutionnelle de 1885.

saurait être astreint à la conserver à son corps défendant, par une sorte de perpétuelle allégeance. Le droit fédéral lui reconnaît la faculté de renoncer à la nationalité suisse et, par cette renonciation, il est délié des attaches du droit de cité cantonal et de la bourgeoisie (L. féd., 3 juillet 1876, art. 6).

Ainsi, tandis que l'acquisition de la nationalité suisse est du domaine du droit cantonal, la perte de la nationalité est réglée par le droit fédéral.

Il n'y a qu'une seule cause de perte de la nationalité suisse : La renonciation volontaire et expresse. Ni le séjour prolongé à l'étranger, ni l'acceptation de fonctions auprès d'un gouvernement étranger, ni le service militaire dans un état étranger, ni même la naturalisation à l'étranger ne font perdre la nationalité suisse, le droit de cité cantonal et la bourgeoisie (1).

La renonciation est subordonnée aux trois conditions ci-après :

1) Ne plus avoir de domicile en Suisse.

2) Jouir de la capacité civile d'après la loi du pays où l'on réside.

3) Avoir une nationalité étrangère acquise ou assurée.

La déclaration de renonciation est adressée par écrit au gouvernement cantonal, qui fixe aux intéressés un délai maximum d'opposition de quatre semaines. Les contestations sont tranchées par le Tribunal fédéral. Le délai expiré ou l'opposition écartée, le Gouvernement déclare le requérant libéré des liens de la nationalité cantonale et communale.

La libération s'étend à la femme et aux enfants mineurs lorsqu'ils vivent dans le ménage du chef de famille et s'il n'est pas fait d'exception formelle à leur égard. Mais ces personnes conservent le droit de recouvrer la nationalité suisse et avec elle le droit de cité cantonal et la bourgeoisie par une simple demande au Conseil fédéral dans les dix ans de la dissolution du mariage ou la majorité.

Les Cantons peuvent faciliter encore plus le retour à la nationalité. La loi du Canton de Vaud accorde cette faculté à la veuve, à la femme divorcée, et aux descendants d'un Vaudois, à l'infini, en tout temps, à condition de prêter serment

(1) Sous réserve, toutefois, de ce qui a été dit du mariage de la femme.

de fidélité à la Constitution devant le Conseil d'État, dans les six mois de son retour dans le Canton.

VI

Les divergences qui existent entre les législations des divers États au sujet des conditions de l'acquisition et de la perte de la nationalité peuvent susciter des cas de double ou multiple nationalité.

Le droit public du Canton de Vaud n'admettait pas la possibilité d'une double nationalité. Il était inspiré de l'idée que nul ne peut servir deux patries. En conséquence, l'article 13 du Code civil vaudois prescrit que le Vaudois naturalisé en pays étranger sera traité à l'égal de l'étranger, tant qu'il n'aura pas recouvré la qualité de Vaudois. Ce qu'il peut faire (art. 14) en faisant, devant le Conseil d'État dans les six mois de son retour dans le Canton, la promesse de renoncer au droit de cité étranger.

Le droit fédéral admet au contraire la possibilité juridique d'une double nationalité : La Constitution fédérale interdit aux Cantons de priver leurs ressortissants de leur droit de cité, sans distinguer si c'est pour s'être fait naturaliser à l'étranger, ou pour tout autre motif. La disposition de l'article 13 du Code civil vaudois est ainsi devenue sans effet, au regard du droit fédéral.

Par suite de l'octroi de la nationalité, *jure loci*, aux enfants nés sur le territoire de parents étrangers par des pays qui, comme la France et l'Italie, revendiquent comme leurs ressortissants, *jure sanguinis*, les enfants nés de leurs nationaux à l'étranger, les cas de double nationalité se multiplient. Ils sont devenus extrêmement fréquents surtout depuis que la loi française de 1889 impose la nationalité française, sans faculté d'option aux enfants nés en France d'étrangers qui y sont nés.

La double nationalité présente des inconvénients graves, surtout au point vue du service militaire. La Suisse a cherché à parer à ces inconvénients dans la mesure du possible :

La loi fédérale du 3 juillet 1876 refuse l'autorisation de se faire naturaliser à l'étranger qui n'est pas délié de ses obliga-

tions envers son pays d'origine (art. 2). Elle déclare que « nul ne peut réclamer vis-à-vis d'un État étranger dans lequel il réside, les droits et la protection dus à la qualité de citoyen suisse, s'il a conservé la nationalité de cet État, indépendamment de la nationalité suisse » (art. 5).

En vertu d'une convention avec l'Italie, du 28 juillet 1868, l'enfant né en Italie d'un Suisse domicilié depuis 10 ans n'est pas appelé au service militaire avant l'expiration de sa 22e année, durant laquelle le droit italien lui accorde la faculté d'opter pour la Suisse. La convention franco-suisse du 23 juillet 1879 confère un droit analogue à l'enfant mineur d'un Français naturalisé Suisse.

Mais ces mesures ne sont pas suffisantes pour parer à toutes les éventualités qui se produisent et notamment à celle assez fréquente de la double nationalité de l'enfant né en France d'un Suisse qui lui-même y est né. Ce jeune homme est, dès sa 21e année, requis pour le service militaire par les deux pays. En cas de guerre entre les deux États, il sera nécessairement, quel que soit le parti qu'il embrasse, considéré par l'un ou par l'autre comme ayant porté les armes contre sa patrie.

La question de la double nationalité ne pourra se régler que par une entente internationale, en vertu de laquelle les États conviendront d'harmoniser les dispositions de leurs lois sur la nationalité.

VII

Les divergences des lois sur la nationalité peuvent faire naître non seulement des cas de double nationalité, mais aussi dans le sens inverse des cas de gens sans patrie, *heimatloses*.

La Suisse a beaucoup souffert de l'heimatlosat. Dans les siècles passés, il s'était formé au sein de la Confédération une classe nombreuse de gens qui, pour des causes diverses : bannissement, persécutions religieuses, etc., avaient perdu le droit de cité. Comme ils ne se rattachaient à aucune bourgeoisie, lorsqu'ils tombaient dans l'indigence, les Cantons se les renvoyaient de l'un à l'autre dans un mouvement de perpétuel va-et-vient. La plupart de ces heimatloses se livraient au

vagabondage. Ils vivaient de larcins et de brigandage et étaient devenus un véritable fléau pour le pays.

A plusieurs reprises, les Cantons tentèrent de faire disparaître l'heimatlose en agissant en commun par voie de concordat (traité intercantonal). Des conventions contre l'heimatlosat furent conclues en 1819, 1828 et 1847, mais elles n'aboutirent à aucun résultat définitif. On se décida alors à mettre la question dans la compétence de la Confédération, par la Constitution fédérale de 1848 (art. 56). Une loi fédérale contre l'heimatlosat fut promulguée le 3 décembre 1850. Elle édictait des dispositions en vue, d'une part, de procurer un droit de cité aux heimatloses existants, et, d'autre part, d'empêcher qu'il ne se produisit de nouveaux cas. Les heimatloses existants furent répartis entre les Cantons par le Conseil fédéral et adjugés de préférence à celui qui les avait tolérés sur son territoire ; le Canton adjudicataire devait procurer à l'heimatlose le droit de cité cantonal et communal. Pour empêcher qu'il ne se produise de nouveaux cas, les autorités locales doivent refuser le séjour aux étrangers qui ne justifient pas pouvoir rentrer dans leur patrie ; les communes négligentes se voient adjuger les heimatloses qu'elles ont laissé s'établir sur leur territoire. C'est la crainte de l'heimatlosat qui inspire les nombreuses formalités dont plusieurs cantons entourent l'établissement et le séjour des étrangers.

Les cas d'heimatlosat deviennent d'ailleurs de plus en plus rares, surtout depuis que le droit des gens impose aux États l'obligation de recevoir leurs anciens ressortissants quand même ils auraient perdu le droit de cité par un séjour prolongé à l'étranger. L'Allemagne qui attache ce préjudice à un séjour non autorisé pendant dix ans hors du pays s'est engagée, dans son traité d'établissement avec la Suisse, du 31 mai 1890 (art. 8), à recevoir ceux de ses anciens ressortissants qui, tout en ayant perdu leur droit de citoyen d'après la législation du pays, ne sont pas devenus ressortissants de l'autre patrie, ou d'un autre État.

VIII

Quels sont les effets juridiques attachés à la nationalité suisse ? Ou, en d'autres termes, quels sont les droits et obli-

gations attachés en Suisse au droit de cité fédéral, cantonal et communal? Pour résoudre cette question, il faut envisager, avant tout, la condition de l'étranger, car les effets caractéristiques du droit de cité suisse consistent dans la jouissance de tous les droits civils et politiques qui n'appartiennent pas aux étrangers.

D'une manière générale, on peut dire que la condition de l'étranger est, en Suisse, ce qu'elle est dans la plupart des pays civilisés.

Il importe dès l'abord de distinguer la situation de l'étranger en droit public et en droit privé ; et, en matière de droit public, de s'occuper au préalable du droit d'établissement. Ce droit est régi, dans le Canton de Vaud, par une loi du 25 mai 1867 qui entoure l'établissement et le séjour de l'étranger, de nombreuses formalités inspirées par la crainte de l'heimatlosat.

L'étranger qui veut résider plus de deux mois dans le canton doit, dans les quinze jours dès son arrivée, demander un permis d'établissement ou de séjour au syndic (maire) de la commune dans laquelle il veut se fixer, sous peine d'amende pour lui (6 francs), et ceux qui le logent (10 à 20 francs).

Le permis d'établissement est valable quatre ans et coûte 6 francs. Le permis de séjour est valable un an et coûte 3 francs (1). Les chefs de famille, ceux qui exercent une profession, ou sont en ménage doivent prendre un permis d'établissement. Les autres ont le choix.

Le permis s'étend à la femme et aux enfants même majeurs, vivant dans le ménage du père (2).

Pour l'obtenir, l'étranger doit produire des papiers (certificat d'immatriculation, passeport, etc.), constatant sa nationalité et son droit de rentrer dans sa patrie. A défaut de cette justification on peut autoriser son séjour moyennant un cautionnement. Il peut aussi être requis de produire un certificat de bonnes mœurs et l'attestation qu'il jouit de ses droits civiques.

Le permis d'établissement est accordé par le Département (ministère) de justice et police; le permis de séjour par le syndic. Même dans le silence des traités garantissant le droit d'établissement, on admet que le permis peut être refusé pour

(1) 1 fr. 50 pour les domestiques, ouvriers et marchands ambulants.
(2) S'ils ne sont pas mariés et n'exercent pas de profession.

des motifs de police, tels que la privation des droits civiques, l'inconduite, l'indigence, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État. Il y a recours au Conseil d'État, puis au Conseil fédéral (1).

Le permis n'est valable que pour le lieu (la commune) et le temps pour lequel il est délivré. L'étranger qui veut se fixer dans une autre commune doit demander une autorisation (coût, 2 francs) ; s'il veut seulement y séjourner, un nouveau permis de séjour (coût, 40 centimes) ; s'il veut prolonger sa résidence, faire renouveler son permis dans le délai d'un mois. Le tout sous peine d'amende (6 francs).

Le permis peut être révoqué par le Département, sauf recours au Conseil d'État, pour immoralité, inconduite, indigence, condamnation ; par le Conseil d'État ou par le Conseil fédéral pour motif de sécurité publique. Il y a recours au Conseil fédéral, pour violation des traités d'établissement.

A part les limitations apportées à la liberté d'établissement, l'étranger jouit comme le Vaudois des libertés constitutionnelles : liberté personnelle, inviolabilité du domicile, de la propriété, liberté d'industrie, de commerce, de la presse, droit de pétition, d'association, etc.

Par contre, il est exclu de toute participation aux affaires publiques et ne jouit pas des droits politiques. Il ne peut exercer ni le droit de vote dans les élections et votations fédérales cantonales ou communales (2), ni les droits d'initiative ou de referendum.

Il ne peut faire partie d'aucune autorité fédérale, cantonale ou communale. Il ne peut enfin exercer aucune des fonctions ou offices publics pour lesquels la promesse de fidélité à la constitution est requise : il ne peut-être préfet, receveur, voyer, avocat, notaire, greffier. Il peut, par contre, être pasteur ou professeur dans un établissement public.

Il n'est pas astreint au service militaire et ne paie pas la taxe militaire (3).

(1) Loi fédérale sur l'organisation judiciaire, art. 189.

(2) S'il se rattache à la confession évangélique réformée, il est admis aux assemblées de paroisse de l'Église nationale.

(3) A moins qu'il ne soit ressortissant d'un pays dans lequel les Suisses sont astreints à la taxe, ce qui n'est nulle part le cas, à notre connaissance.

Il est soumis aux lois pénales, de police, scolaires, administratives et fiscales.

Toutefois, en matière d'impôt, l'étranger jouit dans le Canton de Vaud d'un privilège tout à fait exceptionnel : Il est exempt de l'impôt progressif sur la fortune mobilière. Cette exonération est complète pendant les deux premières années du séjour. Durant les huit années qui suivent, l'étranger ne paie l'impôt que sur les objets mobiliers qu'il a dans le Canton. Au bout de dix ans, l'exonération cesse. Mais elle recommence si l'étranger revient dans le Canton après un séjour de quelques mois hors du pays. L'exonération ne profite pas à l'étranger qui est né en Suisse, ou qui exerce une profession dans le Canton.

Dans le domaine du droit privé, l'étranger jouit, comme le Vaudois, de tous les droits civils. La loi ne le dit pas formellement, mais cela résulte de son esprit.

A la vérité, les articles 513 et 570 du Code civil n'accordent à l'étranger le droit de disposer à cause de mort, et de succéder, que sous réserve de réciprocité. Mais cette réciprocité existe avec presque tous les États civilisés.

L'acquisition d'immeubles par des étrangers était autrefois subordonnée à l'autorisation du Conseil d'État ; l'acquisition d'immeubles par des corporations étrangères interdite. La loi du 13 février 1890 a supprimé la formalité de l'autorisation au regard des étrangers (1), et pour les sociétés étrangères remplacé l'interdiction par l'autorisation préalable.

D'après la loi fédérale sur les rapports de droit civil, du 1er juillet 1892, les étrangers sont comme les confédérés régis dans la règle (et sauf dispositions contraires des traités), par la loi civile du Canton de leur domicile.

Quant aux Suisses ressortissants de Cantons confédérés, au commencement du siècle, ils étaient traités comme des étrangers et les droits politiques leur étaient refusés, mais, grâce au resserrement du lien fédéral, leur condition juridique s'est rapidement transformée et, aujourd'hui, elle est identique à celle des ressortissants du Canton, sauf en ce qui concerne

(1) Cette formalité était, en fait, supprimée déjà antérieurement, par les traités d'établissement.

le droit d'établissement qui peut leur être refusé s'ils sont privés de leur droits civiques par une condamnation pénale et retiré pour ce motif, pour condamnations réitérées pour délits graves ou pour indigence et défaut d'assistance par leur commune d'origine.

J. Berney,
Professeur de droit public
à l'Université de Lausanne.

LA
RÉFORME DES FINANCES DE L'EMPIRE ALLEMAND
D'APRÈS UN LIVRE RÉCENT (1)

Avant d'avoir lu une ligne de la contribution récente fournie par M. le privatdocent von Mayr à la *réforme financière de l'empire d'Allemagne*, j'étais sûr d'y rencontrer une étude sérieuse du sujet traité par lui et où les qualités solides si habituelles aux savants allemands seraient agrémentées même d'un grain de personnalité. Car M. de Mayr m'était connu de vieille date par les nombreux congrès internationaux de statistique où je l'avais vu à l'œuvre comme statisticien professionnel, maniant avec dextérité et autorité d'innombrables chiffres, et préludant fatalement, pour ainsi dire, à l'examen de questions financières théoriques telles que celle à laquelle se réfère son présent travail.

Pourquoi hélas, étant donnée la précision proverbiale d'un chiffre, faut-il que les discussions financières réclamant, en quelque sorte, la même précision, aient lieu parfois dans des langues autres que celle dont la principale vertu est de forcer à la clarté ceux qui l'emploient ? Heureusement, d'ailleurs, que l'habitude contractée de bonne heure par l'ancien directeur du bureau de statistique de Munich, aujourd'hui professeur à Strasbourg, après avoir passé par les fonctions de sous-secrétaire d'État, de communiquer avec des gens de tous pays, a donné à son langage, à son style, une transparence que beaucoup de ses compatriotes pourront lui envier.

En tout cas, le problème qui s'agite en Allemagne n'a pas son équivalent chez nous où l'unité nationale dispense les ressortissants de la République de tout autre souci que celui de faire vivre par des sacrifices individuels la patrie une et

(1) *Pour la réforme financière de l'Empire* (Zur Reichsfinanzreform), par GEORG V. MAYR, ancien sous-secrétaire d'État, privatdocent à l'Université de Strasbourg. Stuttgard, Cotta, 1893, in-8°, 152 pages.

indivisible. L'Empire d'Allemagne étant fédéral, il importe, au contraire, à nos voisins d'outre-Vosges, non seulement de pourvoir à l'existence des divers États plus ou moins indépendants qui le composent, mais encore de satisfaire les besoins de l'être moral distinct, formé par le rapprochement intime, tant économique que politique, de tous ces États. La façon dont nous entretenons la vie propre de nos départements et de nos communes, ces subdivisions de la France, n'a rien de comparable à l'entretien de l'Empire par des habitants qui sont, avant tout, des sujets de la Prusse, de la Bavière, du Wurtemberg, de la Saxe, de la Hesse, etc. et visent au premier plan à la sustentation de leur pays natal respectif. Le luxe et la gloire passent après l'existence, et ce n'est que lorsque la petite et primitive patrie ne réclame plus leurs offrandes en échange des services qu'elle leur rend à tous les moments de leur carrière qu'ils s'embarrassent de la patrie agrandie, répondant surtout à des aspirations. Seulement, sans doute, du jour où ces aspirations hantent tous les esprits, font battre tous les cœurs, on ne peut pas vouloir les fins nouvelles sans vouloir les moyens. Quels renseignements et enseignements nous fournit à cet égard le passé?

Quand, sous la poussée d'événements inoubliables, les diverses régions de l'Allemagne obéirent à ce mouvement de concentration depuis longtemps rêvé par ses poètes ou préparé par certains de ses hommes d'État, il fallut, sans retard, aviser aux ressources du nouvel Empire allemand édifié sur la ruine et en partie le démembrement de l'Empire français. Or, sans chercher bien loin, on utilisa, comme sources financières, les recettes communes prenant leur origine dans l'antique Zollverein et celles créées dans le territoire fédéral de l'Allemagne du Nord. Si, pour faire face à l'excédent des dépenses sur les recettes communes et par conservation d'une institution de l'ancienne Confédération germanique, on édicta aussi les contributions matriculaires, ce ne fut cependant qu'à titre provisoire jusqu'à l'établissement d'impôts impériaux. Ainsi le décidait l'article 70 de la constitution de l'Empire, dans laquelle on ne saurait découvrir une détermination constitutionnelle du domaine des recettes propres de cet Empire. Le rattachement à la chaîne historique, telle qu'elle avait été

forgée dans l'Association douanière, fut si intime que le caractère d'impôts impériaux ne parut même pas s'appliquer aux droits de douane et aux taxes de consommation communes, auxquels il revient cependant incontestablement et qu'on sembla vouloir réserver ce qualificatif pour les redevances que l'Empire établirait par la suite.

Que seraient ces redevances ultérieures? La Constitution est muette sur ce point et la législation d'Empire a dès lors les coudées franches dans le choix de ses instruments fiscaux. En fait, l'Empire s'est, jusqu'à ce jour, contenté d'impôts d'échange et de consommation, par conséquent d'impôts indirects, sans faire appel aux impôts directs. Mais cette pratique, à laquelle il n'a pas été dérogé encore, doit-elle planer sur la réforme des finances de l'Empire qui y demeurerait également fidèle?

Car, qu'une pareille réforme s'impose, dans le sens d'ailleurs d'un accroissement et d'un relèvement des impôts impériaux, il n'est pas permis d'en douter. A s'en rapporter au projet de budget pour l'exercice 1893-1894, le besoin annuel, étant tenu compte des frais motivés par le renforcement de l'effectif militaire, se traduisait par environ 200 millions de marcs, à demander aux impôts impériaux et territoriaux, si l'on voulait renoncer à se servir du crédit.

Il est vrai que la proposition actuellement soumise au Reichstag ne porte que sur 100 millions, sans que la diète elle-même paraisse disposée à accorder plus du tiers ou de la moitié de cette somme. Mais pour notre auteur, la consolidation des finances de l'Empire exige également un renfort de 200 millions. En effet M. von Mayr — et je ne saurais l'en blâmer — est de ceux qui ont horreur du déficit et réprouvent le déguisement de la vérité. S'expliquant dans la première partie de sa composition sur *le but* et l'*étendue* de la réforme, il réclame la fermeture du livre de la dette publique pour toutes les dépenses qui ne donnent pas lieu à des revenus correspondants. La dette de l'Empire, malgré tout l'or apporté par la France vaincue, a déjà atteint environ 2 milliards et le judicieux écrivain, auquel plus d'un de ses confrères fait écho chez nous, désirerait voir fondre cette charge à la faveur d'un commencement d'amortissement. On voit donc apparaître,

pour l'arbitrage différentiel de l'étendue de la réforme, des points de vue majeurs, auxquels viennent s'en joindre d'autres qui, pour être de moindre importance, ne sont pas à dédaigner.

Ainsi on a pu se demander si les finances de l'Empire doivent se refaire exclusivement par l'exhaussement des recettes impériales ou si elles doivent être vivifiées en tout ou en partie par un détour vers les finances des États particuliers, en ce que les recettes de ces États étant relevées, leur adduction s'effectuerait vers l'Empire sous forme de contributions matriculaires, sous forme de prestations. Ce qui n'est pas douteux, c'est qu'en aucun cas les nouvelles charges de l'Empire ne pourraient retomber pour leur intégralité sur les États. M. de Mayr s'était lui-même fait antérieurement le champion d'une répartition de la tâche qui aurait attribué à l'Empire même les 3/4 peut-être du contingent à fournir pour la restauration des finances, en laissant 1/4 au compte des souverainetés régionales.

Mais aujourd'hui que certaines réformes, comme celle accomplie en Prusse, ont dérivé vers les communes des impôts qui jusque-là ne profitaient qu'à l'État, il inclinerait à ne plus venir en aide à l'Empire dans aucune mesure et à le renvoyer à ses ressources propres, avant tout à la fiscalité impériale. Seulement, quand même des recettes impériales tout à fait indépendantes viendraient remédier au découvert des besoins accrus de l'Empire, les institutions toujours encore existantes contraignent à des recherches d'accommodement dans la conduite simultanée du ménage impérial et des ménages régionaux. Par ces institutions il est fait allusion aux Matrikularbeiträge ou prestations auxquelles (selon le nombre des habitants) les États sont tenus envers l'Empire pour combler la différence annuelle entre le montant des dépenses et des recettes propres de l'Empire ainsi qu'aux Ueberweisungen, c'est-à-dire aux parts qui sont faites, qui sont désignées aux États (suivant le même nombre) dans les impôts perçus par l'Empire. Il resterait donc toujours à mettre un terme au dommage causé à la politique financière de l'Empire aussi bien que des groupes nationaux rentrant dans sa composition, par les fluctuations annuelles qu'affecte le montant des Ueberweisungen et des Matrikularbeiträge.

Telles sont les raisons, présentées à des plans différents, qui expliquent des jugements divers sur les proportions de la réforme projetée, raisons dont le développement nous montre en M. de Mayr un partisan de l'amortissement, un adversaire décidé des emprunts à jet continu, désireux de faire concourir d'une manière *stable* les États aux revenus de l'Allemagne, attachant plus d'importance à couvrir toutes les dépenses par des recettes ordinaires courantes qu'à procurer aux États des rétrocessions importantes par la voie des Ueberweisungen.

Comment maintenant conviendrait-il de couvrir l'intégralité des dépenses d'Empire, englobant les déboursés nouveaux que comporte le budget militaire? Voilà la question, telle qu'elle se pose de plus en plus, reléguant à l'arrière-plan le procédé des emprunts que ne justifient guère des nécessités à vrai dire permanentes. C'est cette question qui défraye la seconde partie, consacrée *aux voies et moyens* de la réforme des finances de l'Empire.

Aussi bien sait-on que, pour la résoudre dans ses termes rigoureux, des conférences ont été tenues l'année dernière entre les ministres des finances des divers États fédérés et qu'au ministre prussien M. Miquel semblait être échue l'inspiration des délibérations destinées au renflouement du vaisseau portant la fortune de l'Empire.

Quant à l'écrit que j'analyse, il cherche *exclusivement* le rétablissement de la santé compromise des finances de l'Empire *dans l'accentuation des recettes propres à celui-ci*. En présence toutefois des rapports particuliers entre l'Empire et les États et des incertitudes et perturbations y attachées, une pareille déclaration de principe ne dispense pas encore d'une certaine précision relativement aux remèdes choisis et à la mesure dans laquelle ils doivent être employés.

On ne saurait donc perdre de vue par exemple que les sources si notables d'impôts impériaux, qui peuvent être rangées sous l'étiquette collective d'impôts indirects, ne profitent pas seulement à l'Empire, mais encore aux États eux-mêmes vivement intéressés dès lors à ne pas laisser perdre pour leurs encaissements une partie des provenances de ces sources. D'ailleurs le programme de réforme financière esquissé précé-

demment a fait la part, comme nous l'avons vu, d'un fixe à reverser aux États particuliers. Force est d'aviser à des recettes nouvelles, à savoir à des recettes ayant une extension supérieure à celle commandée par les besoins personnels de l'Empire au sens étroit du mot.

Ajoutons que dans l'examen circonstancié dirigé vers l'augmentation des recettes propres de l'Empire on n'est pas arrêté, suivant ce qui a été également indiqué, par des prohibitions constitutionnelles. On est même plutôt porté par des précédents et M. de Mayr y a d'autant moins résisté que, dans sa pensée, il n'y aura de ligne de démarcation bien nette entre les finances impériales et territoriales qu'à cette première condition que les États restent absolument maîtres de leur législation dans la sphère des impôts directs. Aussi se prononce-t-il catégoriquement contre un impôt impérial sur le revenu, sauf au cas de détresse extrême, comme la guerre en pourrait faire surgir, et n'est-il pas plus favorable à un impôt industriel perçu pour le fisc impérial. Rien ne lui paraît moins susceptible de rentrer dans les sources financières de l'Empire que ces impôts désignés dans mon propre *Exposé de la Science des Finances*, par imitation de la terminologie allemande, sous le nom d'impôts objectifs (Objectsteuern) et que la politique fiscale de la Prusse a éliminés des sources financières territoriales, pour en gratifier les ménages municipaux.

En voulant de la sorte soigner essentiellement les finances impériales par les impôts indirects, le professeur de Mayr ne ferme pas cependant les yeux sur les conflits que, même dans cette direction, lui ménage la politique financière particulariste. De ces conflits peuvent éclater au sujet d'impôts déjà mis en œuvre par l'Empire, pour le cas où des réserves auraient été faites par des États particuliers qui restent alors en dehors du relèvement concret des droits, sauf à pourvoir par ailleurs à un équivalent ; et il en peut éclater aussi pour des espèces d'impôt non utilisées encore jusqu'ici par l'Empire, quand celles-ci ont, comme par exemple la taxe du vin, fonctionné à titre d'impôts particuliers, puisque par suite de l'impossibilité de maintenir complètement ou au principal cette double taxation d'une même consommation, le ménage restreint se verra

en tout ou en partie privé d'une source de revenus à laquelle il s'était désaltéré et habitué depuis fort longtemps.

Mais les préférences marquées par notre auteur pour les impôts indirects ne peuvent pas manquer de lui susciter d'autres objections, en Allemagne surtout, où on lui reprochera avec amertume d'avoir voulu épargner aux riches une participation aux charges générales véritablement proportionnelle. Il n'est pas d'ailleurs non plus sans avoir conscience de ce dernier grief, puisqu'il y répond de lui-même en ces termes :

« La taxation progressive que le tarif des droits met à jour, incombe, suivant la nature des choses, à l'impôt direct et elle peut aisément et d'une façon satisfaisante être obtenue à l'occasion du remaniement approprié de la législation particulière, ainsi que le montre le précédent prussien. Mais en outre il importe de considérer que même les impôts indirects se prêtent à une adaptation, à une politique sociale, suivant l'objet sur lequel ils portent et la méthode d'imposition. »

Que si les impôts directs ne trouvent pas grâce devant lui, ce sont au moins d'une façon générale les impôts qui sont le pivot de son système curatif. Car forcé de presser son sujet et de donner ses recettes, il ne s'appesantit guère sur les acquisitions propres de l'Empire (Eigenerwerb) qui ne tiennent pas une aussi grande place dans le ménage impérial que dans le typique ménage territorial allemand et qui, au point de vue de la politique financière, ont aussi cette infériorité de ne guère supporter d'accroissement à coups de mesures législatives. En principe il faut accepter comme rendement ce qui se présente comme tel d'après la conformation des rapports d'échange, et cette règle s'applique aussi aux recettes, à prendre en considération dans l'Empire, provenant de la poste, des télégraphes ainsi que des lignes ferrées impériales. S'il est permis de tenter d'obtenir des plus-values par des modifications de tarif, la plus grande prudence n'est pas moins ici de rigueur. Les institutions en cause poursuivent bien moins des fins fiscales qu'elles ne visent à satisfaire les besoins de la civilisation et si le ministre des finances peut avoir voix au chapitre en ces matières, ce n'est pas à lui cependant que revient le dernier mot. Toute la tendance actuelle est orientée vers l'abaissement des tarifs des institutions d'échange. Ce n'est

pas que le fisc n'y puisse trouver son compte, mais vu l'aléa inhérent à de pareilles résolutions, M. de Mayr ne croit pas le moment venu de les prendre.

En même temps qu'il glisse donc sur les acquisitions personnelles, il glisse d'ailleurs aussi, comme ne jouant pas non plus un rôle important dans l'économie impériale, sur les Gebühren. Par là il faut entendre en général des droits à acquitter par un individu déterminé en échange d'un service positif qui lui a été rendu par l'État. Si l'auteur met tout de même un instant en cause les Gebühren, c'est qu'il a constaté un certain courant d'opinion en faveur du Wehrgeld, qu'on qualifie inexactement de Wehrsteuer, impôt militaire (nous disons taxe militaire), alors qu'il s'agit en fait d'une espèce particulière de prestation négative, l'État réclamant par hypothèse un droit, parce qu'il ne tiendrait pas la main à l'exécution d'une obligation personnelle, existant en principe. Là cependant où le devoir militaire général s'est implanté sans remplacement, l'introduction de la taxe paraît à notre auteur assez difficile à comprendre. Sans doute, pour mieux faire passer la taxe, on fera voir en elle un droit établi sur les facultés acquisitives agrandies de l'individu non requis, respectivement de ceux qui l'entretiennent. « Cependant, fait M. de Mayr, des moments négatifs ne sont guère propres à servir de mesureurs de l'aptitude à prester des impôts ; en tout cas, il faudrait alors, avant la taxe militaire, introduire la taxe du célibataire, attendu que l'absence de famille facilite singulièrement — au moins à certaines époques de la vie — la situation économique des particuliers. En outre, si la dispense du service militaire veut être considérée comme un élément de la capacité fiscale, on ne voit pas pourquoi les réclamations du trésor abdiqueraient devant le sexe féminin ; le fait d'appartenir à ce sexe se comportant — au point de vue militaire — tout comme le fait d'être atteint d'une infirmité corporelle, excluant l'incorporation. » A la bonne heure ! un peu de saillie, un peu d'humour ne mésied pas sous la plume d'écrivains, trop peu enclins en général à pimenter leur discussion, à en adoucir l'austérité, à en alléger la pesanteur spécifique.

Quelque développement inusité qui ait été jusqu'ici donné à un simple compte rendu, je ne puis pas cependant brusque-

ment prendre congé de l'œuvre intéressante qui en est l'objet, au moment même où son auteur en aborde la partie la plus ardue par l'indication des moyens pratiques dont il attend la réforme jugée par lui si nécessaire. Comme néanmoins l'intérêt scientifique décroît ici pour nous et l'intérêt national aussi — puisque, ainsi que j'ai pu le montrer dans mon récent *Essai de législation financière*, nous touchons à l'unification du budget français, au balancement de toutes nos dépenses par des recettes normales — il est permis d'être plus sommaire et de se contenter d'une revue rapide.

Les impôts directs ne devant pas être utilisés pour la réforme de la part d'Empire, ni les Gebühren non plus, les impôts indirects restant à vrai dire seuls debout avec leur répartition en impôts d'échange et impôts de consommation, comment ces impôts indirects vont-ils conduire M. von Mayr au but qu'il a assigné à ses efforts ? Pour simpliste que soit la formule qui attribue les impôts indirects à l'Empire, les impôts directs personnels ou subjectifs aux États particuliers, les impôts directs objectifs aux communes, il proclame une restriction à cette formule relativement aux impôts d'échange, pensant que si dans le présent l'Empire et les États distribuent encore ceux-ci entre eux, il n'y a pas de motifs pour que cet état ne persiste dans l'avenir.

Parmi les impôts d'échange, il s'élève contre la perception, au profit de l'Empire, des droits de mutation par décès qui, lui paraissant intimement liés au système général de la taxation du revenu et de la fortune, doivent plutôt relever des États particuliers comme de la juridiction à laquelle appartient l'imposition directe personnelle. Ses conclusions sont les mêmes en ce qui concerne un autre groupe d'impôts d'échange, à savoir les impôts établis sur l'échange d'immeubles, à cause évidemment de l'objet de l'échange, lequel objet est tellement localisé qu'une taxation territoriale est plutôt justifiée qu'une taxation impériale.

Par contre et, tout en repoussant le timbre général des quittances, il ne reculerait pas devant un exhaussement des droits frappant déjà les transactions sur valeurs mobilières, spécialement les opérations de Bourse. Le doublement des droits de timbre applicables aux loteries particulières comme

aux loteries d'État trouve aussi en lui un partisan zélé.

Passant aux impôts de consommation et rencontrant tout d'abord le tabac, M. de Mayr ne dissimule pas ses préférences pour le monopole des tabacs qu'il a même défendu en 1882 au Reichstag comme commissaire du gouvernement. Par suite néanmoins des obstacles politiques et économiques avec lesquels doit compter l'introduction de ce monopole, il se borne à suggérer la transformation de l'impôt actuel des tabacs en impôt de fabrication. Seulement il est opposé à la forme actuellement proposée de cet impôt, d'après laquelle les produits seraient taxés exactement suivant la valeur facturée, c'est-à-dire suivant les prix auxquels les fabricants vendent.

Si le tabac doit donner la forte somme, les boissons ne peuvent pas non plus passer indifférentes devant les réclamations de la caisse centrale qu'il s'agit de renter suivant ses besoins, et elles seraient mises à contribution par un impôt spécial sur les vins mousseux, les vins artificiels et les vins fins en bouteilles, lequel impôt, encaissé par l'Empire, laisserait subsister intact l'impôt général particulier sur le vin, tel qu'il fonctionne dans certains territoires. Mais la bière, cette boisson éminemment nationale, échapperait encore à un surcroît de charges, comme protégée par les déclarations obtenues du chancelier de Caprivi pendant l'été de 1893 au Reichstag, alors cependant que les sacrifices demandés éventuellement à ce breuvage si répandu auraient pu, ce semble, être retrouvés dans une renovation aliquote des conditions de sa production. Aussi et faute d'ailleurs de pouvoir s'adresser à l'alcool dont la taxe avait été sensiblement aggravée en 1887, M. de Mayr conseille à titre intérimaire une Reichsschanksteuer, autrement dit un impôt des débits de boissons, sans trop s'émouvoir des objections bien apparentes d'ordre électoral. Enfin il fait aussi fonds, dans une mesure modeste, sur une élévation de l'impôt du sucre et sur une revision du tarif douanier pour les produits de luxe proprement dit, en demandant pour ces mêmes produits un remaniement des impôts intérieurs, dans le sens naturellement d'un supplément de droits.

C'est ainsi que butinant à droite et à gauche, frappant à

toutes les portes, au moins à celles qui peuvent s'ouvrir, le financier que nous venons de suivre dans ses pérégrinations, se flatte de tirer en plus 30 millions des opérations de Bourse, 100 millions de l'impôt du tabac, 10 millions de l'impôt du vin, 40 millions des licences des débitants, 10 millions de l'impôt du sucre et encore 10 millions de l'impôt d'articles de luxe, c'est-à-dire un total de 200 millions, avec la perception annuelle desquels le problème qu'il s'était posé se trouverait résolu.

Avant de terminer sa publication appuyée sur de savantes monographies qui servent d'annexes au texte principal et avaient paru éparses auparavant dans des recueils ou journaux allemands, il a voulu consacrer quelques lignes — et ce ne sont pas les moins piquantes ni les moins révélatrices de ses tendances gouvernementales — à la question, importante en droit public comme en politique financière et fiscale, de la *mobilisation* d'un impôt ou d'un groupe d'impôts. La nouveauté chez nous du mot et de la chose fera aisément admettre quelques éclaircissements.

Or, ceux qui proposent cette mobilisation peuvent poursuivre un but restreint de technique financière ou même en outre des visées politiques.

L'objectif technique table sur ce fait qu'en aucun cas, et alors même que, pour le budget à envisager aujourd'hui, des impôts nouveaux vinssent à couvrir complètement les exigences agrandies, cet équilibre entre les besoins et les satisfactions correspondantes ne se maintiendrait à perte de vue : d'où opportunité à jeter ab ovo les yeux sur une espèce ou un groupe d'impôts qu'il conviendrait de faire entrer en ligne en vue d'une modération ou d'un renfort suivant la mesure des besoins changeants. Si estimable que soit un pareil souci qui constitue comme un raffinement du programme financier, on peut lui reprocher toutefois de conduire trop vite à l'établissement des moyens de balance à employer ultérieurement, alors qu'on y procède à un moment où une importante portion des instruments de couverture voit seulement le jour. Peut-on savoir comment les impôts nouvellement imaginés se comporteront, et n'est-il pas plus sage de différer un peu l'application d'un progrès d'où découleront des résolutions obligatoires,

même pour les balancements budgétaires ultérieurs ? Aussi, jusqu'à nouvel ordre, notre auteur préfèrerait-il qu'à la fixation annuelle du budget, l'administration financière de l'Empire émît, relativement à un renforcement plus vigoureux encore ou à un relâchement possible dans les recettes coërcitives, les propositions que les circonstances feraient juger les plus expédientes. Que si, par esprit d'ordre, on ne voulait quand même pas se départir d'un programme d'avenir, M. de Mayr détourne au moins de la mobilisation d'un droit de douane ou d'impôt intérieur de consommation, pour ne pas faire naître une incertitude regrettable et empêcher que la spéculation s'empare de l'article en cause, considéré dans sa production, son trafic et son emploi. Un impôt impérial doit-il être mobilisé, que ce ne soit qu'un impôt d'échange, tel qu'un impôt sur les opérations de Bourse, ou un droit de timbre sur les loteries, les périls économiques se trouvant ici réduits à leur minimum.

Mais le but poursuivi n'est plus le même et n'a plus rien à démêler avec la cuisine financière quand la mobilisation d'un impôt a trouvé son point de départ dans un courant parlementaire. Cette mobilisation tend alors à faire échec au principe qui prévaut pour les taxes impériales et à faire consacrer l'autorité du Reichstag en ce sens que le consentement annuel de celui-ci serait exigible à l'égard de l'admission aussi bien que du quantum de l'impôt. L'occasion de dire son fait au Parlement allemand était trop belle pour qu'avec son tempérament quelque peu autoritaire M. de Mayr ne la saisît au vol. Il s'applique dès lors à montrer que si l'article 70 de la Constitution impériale a pu, un peu improprement, parler de « consentement », en ce qui concerne les apports matriculaires, il ne s'agissait là au demeurant pour le Reichstag que d'une activité mathématique, s'imposant de toute nécessité, sans porter en elle d'aucune façon l'attribut d'un privilège parlementaire. A supposer donc qu'une proportion fixe soit établie pour les contingents matriculaires et les Ueberweisungen et qu'ainsi l'opération mathématique soit consommée uno actu pour une période de plusieurs années, aucune espèce d'atteinte ne se trouve portée à la plénitude du pouvoir du Reichstag par rapport à la situation à lui faite jusqu'ici. D'où cette conséquence

finale, que la prorogation de l'établissement annuel des contributions matriculaires ne comportant pas un amoindrissement des prérogatives parlementaires, il n'y aurait pas à y chercher de compensation dans la création expresse au profit du Reichstag d'un droit spécial annuel de consentir des impôts.

Ce sont là toutefois des affaires d'Allemagne, cosas di Espana, dans lesquelles je m'abstiendrai d'intervenir. En intervenant, peut-être eussé-je pris parti pour le Parlement. Par contre je suis tout à fait à mon aise quand il s'agit de la campagne de M. de Mayr contre les emprunts, contre le déficit. Dans et par cette campagne il a prouvé une fois de plus qu'il n'était pas seulement un laborieux, mais une capacité et même une lumière. Combien ne serais-je pas plus porté encore à le louer s'il avait su s'élever jusque contre les dépenses elles-mêmes, auxquelles il cherche des remèdes. Mais comme son patriotisme allemand trouve peut-être son compte à l'accroissement des dépenses, ou sait s'incliner respectueusement devant une volonté supérieure, c'est au moins bien à lui, d'avoir recommandé des résolutions viriles que la science approuve et qui sont faites pour conjurer en partie les conséquences toujours finalement désastreuses d'une politique guerrière à outrance.

ÉMILE WORMS,
Professeur à la Faculté de Droit de Rennes,
correspondant de l'Institut.

LA CRISE DE LA SCIENCE SOCIALE

G. TARDE. *Les Lois de l'Imitation*, 1890. *Études pénales et sociales*, 1892. *Les Transformations du Droit*, 1893. — E. DURKHEIM. *De la Division du Travail social*, 1893.

La science sociale est en crise. Comme l'économie politique, comme l'anthropologie criminelle, elle commence ou plutôt elle recommence à se préoccuper du problème moral. On sent s'arrêter le mouvement qui, depuis de longues années, poussait le groupe des sciences morales et politiques du côté des sciences naturelles, lesquelles, comme on le sait, considèrent tous les faits comme indifférents au point de vue moral. Une réaction se dessine et chose curieuse, elle est sortie de l'observation impartiale des faits (1).

Il est bien clair que ce qui avait permis le développement de l'économie politique orthodoxe, de l'anthropologie criminelle de Lombroso, de la sociologie de Spencer, c'était la négation du problème moral tel qu'il se pose pratiquement, c'est-à-dire de la contradiction entre le bien et le mal. Et si l'on veut remonter aux causes lointaines, il faut reconnaître que cet état d'esprit fut créé par la philosophie rationaliste et naturaliste du XVIIe et du XVIIIe siècle.

Le rationalisme de Spinoza et le naturalisme de Hobbes, ont, en effet, ceci de commun de donner de l'univers une explication mécanique qui par la rigueur même de son enchaî-

(1) Cela est de nature à briser l'unité de la science ; il y aura désormais des sciences qui se préoccuperont du caractère moral des faits, d'autres qui le négligeront. A moins que l'unité ne s'établisse en sens inverse et que les sciences naturelles et physiques ne tiennent compte à l'avenir d'une certaine façon du problème du bien et du mal.

Sans y attacher plus d'importance qu'ils n'en méritent, notons quelques symptômes. Le fait de la mort commence à préoccuper les physiologistes et quelques-uns sont disposés à le trouver peu naturel. V. les œuvres intéressantes de M. Delbœuf, *la matière brute et la matière vivante*, et de M. Armand Sabatier, *Essai sur La vie et la mort*. Il en sera de même, sans doute, pour la maladie. Le fait du frottement et la déperdition d'énergie qu'il entraîne dans le monde préoccupent aussi les mathématiciens. V. dans la *Revue de métaphysique et de morale*, octobre 1893, d'intéressantes notes de MM. Poincaré et Couturat.

nement logique, exclut toute contradiction entre le bien et le mal. Alors, suivant la tournure des esprits, c'est un vaste pessimisme ou un énorme optimisme. Les Anglais avec Hobbes, Austin, Bentham sont plutôt pessimistes ; ils considèrent l'homme comme foncièrement mauvais; la société ne peut subsister que grâce au calcul des intérêts et à la force brutale. L'école française et l'école allemande sont plutôt optimistes ; elles croient à la bonté de la nature et à la puissance de la raison ; elles sont représentées par les jurisconsultes fondateurs du Droit des gens, qui s'imaginent élaborer le Droit naturel, Grotius, Puffendorf, Wolf, Barbeyrac, et en matière sociale leurs théories aboutissent au *Contrat social.* Bien que Rousseau personnellement soit en partie pessimiste, son œuvre après coup a été interprétée par son côté optimiste et de là vient notamment l'optimisme révolutionnaire.

Une fois que ces idées eurent pénétré dans les esprits, elles produisirent leurs conséquences logiques sur les sciences morales alors en voie d'organisation. Celles-ci furent poussées du côté des sciences naturelles, non pas seulement en ce sens qu'on leur appliquerait la même méthode, ce qui était légitime, mais en ce sens qu'on négligerait la valeur morale des faits. Cela se fit lentement, d'abord pour la science économique, ensuite pour l'anthropologie criminelle, enfin pour la sociologie. On n'y prenait pas garde, on discutait à côté. On s'attardait à soutenir que ces sciences ne pouvaient pas se constituer parce que les faits sociaux n'étaient pas observables, parce qu'ils n'étaient pas suffisamment réguliers, parce qu'ils n'étaient pas déterminés, etc... En attendant, elles se constituaient avec leur caractère amoral, ce qui était autrement grave.

En effet, dans l'économie politique orthodoxe, depuis Quesnay et Adam Smith jusqu'à Bastiat, nul doute que le monde économique ne soit traité absolument comme le monde physique. On se borne à étudier le jeu de lois dites naturelles, sans songer à les qualifier de bonnes ou de mauvaises. La devise est de *laisser faire*, *laisser passer*, et, malgré des catastrophes comparées aux cyclones météorologiques et jugées aussi inévitables, on trouve le tout harmonieux (1).

(1) Sur ce caractère optimiste de l'économie politique orthodoxe, on lira avec

L'anthropologie criminelle de Lombroso fit davantage scandale lorsque ses conclusions furent connues, sans doute à cause de son pessimisme outré. Il parut dur d'admettre qu'il y eût des hommes voués au crime par leur type physique, c'est-à-dire absolument mauvais. Notre instinct moral nous dit que les hommes sont à la fois bons et mauvais, mais il est à remarquer qu'il se révolte davantage lorsqu'on nous les représente comme entièrement mauvais, que lorsqu'on nous les représente comme entièrement bons. Malgré cette répugnance instinctive, on peut dire qu'il y a eu pendant quelques années, en Italie du moins, une école Lombrosienne. Et ce qui séduisait les disciples, c'est que le problème était posé comme un problème de sciences naturelles. Étant donné que le criminel est un homme d'un certain type physique, que d'autre part la société est un organisme physique, ne doit-on pas expulser du corps social le criminel d'une façon mécanique, comme l'organisme vivant expulse ses éléments morbides? C'était, au fond, l'utilitarisme de Bentham, mais transposé en langage scientifique, et d'autre part on avait la joie de se débarrasser à tout jamais des questions de responsabilité du délinquant et de caractère moral de la peine.

Enfin, brochant sur le tout, la science sociale évolutionniste se constituait et naturellement elle partait de l'assimilation du corps social à un organisme vivant. La conclusion était que tous les éléments de l'ordre social, même le droit, même la morale, étaient aussi étrangers au problème du bien et du mal que les filets nerveux ou les fibres des muscles. Tout s'expliquait par la concurrence vitale et par l'utilité sociale.

Mais voilà qu'à ces sciences sociales taillées sur le patron des sciences naturelles, il est arrivé une mésaventure: elles n'ont pas tenu leurs promesses. L'économie politique orthodoxe n'a pas rendu les services qu'on attendait d'elle, elle n'a pas enrichi, elle a plutôt provoqué des ruines. L'anthropologie criminelle Lombrosienne n'a pas réussi à définir le type criminel physique, l'*uomo delinquente*. Malgré des mensurations de crânes innombrables, les magistrats attendent

intérêt un article de M. GUILLAUME HASBACH, sur les Fondements philosophiques de l'économie politique de Quesnay et d'Adam Smith (*Revue d'économie politique*, octobre 1893).

encore le signalement précis qui leur permettra de condamner au seul aspect. Quant aux sociologues, ils ont bien affirmé que la Société était un être vivant, mais il n'est sorti de là aucune règle de conduite.

Dans le public impartial, s'est répandu le vague sentiment qu'on faisait fausse route. Il s'est trouvé en même temps que la philosophie du XVIIIe siècle perdait graduellement du terrain. Nos contemporains ne sont plus aussi convaincus de l'excellence de la Raison ni de la bonté de la Nature. Kant a trouvé des limites à la première, et Darwin a mis en évidence une certaine méchanceté de la seconde. Cela commence à se savoir.

De là une inquiétude des esprits et la réapparition du problème moral.

Il reparaît en métaphysique. Pascal revient à la mode et justement le Pascal qui a vu si bien la situation moyenne de l'homme, éternellement placé entre le bien et le mal (1). Dans des œuvres récentes, l'*Essai sur le fondement métaphysique de la morale*, de Frédéric Rauh (1890), l'essai sur *le rôle des concepts dans la vie intellectuelle et morale*, de Georges Dumesnil (1892), l'essai sur *le problème moral dans la philosophie de Spinoza*, de Victor Delbos (1893), des efforts remarquables sont tentés pour faire entrer dans un système rationnel ce problème moral, que la philosophie du XVIIIe siècle avait nié, que Kant avait affirmé, mais qu'il avait séparé de l'ordre naturel des choses. Et nous voyons revenir l'antique défilé des idées de souffrance, de résignation, de sacrifice et même de péché (2).

En économie politique, en anthropologie criminelle, en science sociale, le problème moral a reparu aussi. En écono-

(1) V. FRÉDÉRIC RAUH. La philosophie de Pascal. *Revue de métaphysique et de morale*, 1892.

(2) Je n'ai nullement la prétention de faire même une esquisse du mouvement philosophique contemporain. Je sais qu'il faudrait tenir compte de MM. Lachelier, Boutroux, Renouvier, Secrétan, Fouillée, Marion, Bain, Wundt, et qu'il y aurait à distinguer bien des nuances ; mais je ne puis non plus refaire ni l'article de M. TARDE sur la Crise de la Morale et du Droit pénal (*Revue philosophique*, octobre 1888), ni l'article de M. F. RAUH : Les diverses formes du caractère d'après M. Ribot (*Revue de métaphysique et de morale*, septembre 1893), où est indiquée la crise de la psychologie, ni tant d'autres.....

mie politique d'abord, parce qu'il y avait à remédier à des souffrances. Dans tous les pays, en face de l'école orthodoxe s'est dressée une école nouvelle, qui réclame l'intervention de l'État dans les faits économiques. Mais demander l'intervention de l'État, c'est poser le problème de la conduite et par conséquent le problème moral, car dans quel sens l'État agira-t-il pour que les choses aillent mieux ? Il y a donc une bonne et une mauvaise direction, il y a donc des faits économiques qui sont bons, d'autres qui sont mauvais. Il y a plus, M. Tarde a montré que, dans la notion de la valeur, il entre un élément de croyance. Les objets, pour partie, valent ce que nous croyons qu'ils valent : de sorte que de ce côté encore, l'économie politique est subordonnée à la morale, car il y a des croyances bonnes et d'autres mauvaises (1).

L'anthropologie criminelle ne s'est pas arrêtée longtemps à la doctrine de Lombroso. En France, on peut dire que la croyance au type physique du criminel n'a pas réussi à s'établir, en Italie elle est abandonnée (2). L'anthropologie criminelle retourne à la morale en s'efforçant, il est vrai, de rester fidèle à la méthode d'observation et de fonder la moralité sur les faits. Est immoral tout fait qui provoque dans la société un sentiment d'indignation, et quand celle-ci est suffisamment forte, le fait est délictueux. On revient aussi à la responsabilité du délinquant, on ne la fonde plus sur le libre arbitre, mais on la fait ingénieusement sortir du fait que la personnalité de l'agent est restée plus ou moins identique à elle-même, ou bien qu'elle était plus ou moins *aliénée* au moment de la perpétration du délit (3). Enfin on explique le type criminel qui malheureusement ne présente que trop de réalité, le flot montant de la récidive le prouve, en y voyant non pas un type physique, mais un type professionnel. Cela pose la question de la conduite que

(1) TARDE. Les deux sens de la valeur. *Revue d'économie politique*, 1888. — V. aussi les *Transformations du droit*, p. 128, sur le syllogisme moral qui est à la base des opérations économiques.

(2) Sur l'évolution de l'anthropologie criminelle, v. Tarde : *Études pénales et sociales*, 1892, p. 273, Vidal : *État actuel de l'anthropologie criminelle* ; Toulouse, 1892.

(3) Cette doctrine est de M. TARDE : *Criminalité comparée* (1886) ; *Philosophie pénale*, 2e édition, 1891. Il y ajoute comme élément faisant varier la responsabilité le fait que le délinquant est plus ou moins semblable à son milieu. — Plus il vous a été donné, plus il vous sera demandé.

la société doit tenir pour empêcher la formation du criminel, car qui dit type professionnel, dit produit social. Encore le problème moral sous un nouvel aspect.

Enfin la crise atteint la science sociale, et nous en trouverons abondamment la preuve dans les œuvres que nous allons analyser. M. Durkheim annonce lui-même qu'il n'étudie la division du travail social que pour arriver à en déterminer la valeur morale. Chez M. Tarde, l'intention morale est moins évidente, au moins dans *Les lois de l'imitation*, car on la trouverait très facilement dans ses études criminelles. Mais dans les lois de l'imitation on l'aperçoit aussi dissimulée sous un problème de logique. Un des chapitres les plus importants est sans contredit le chapitre V, intitulé : *Les lois logiques de l'imitation*. Là est montrée, sous le nom de *duel logique*, la lutte qui s'établit entre courants imitatifs d'idées contradictoires ; l'idée qui doit logiquement l'emporter est celle qui est la plus conforme à l'idéal que s'est formé la société, et il s'agit presque toujours de l'idéal moral.

Quelle est donc cette morale dont on se préoccupe ? C'est celle dont nous venons de dire un mot à propos de l'anthropologie criminelle. On ne peut pas l'appeler morale positive, car malheureusement ce vocable a été confisqué par une école philosophique, et cela voudrait dire aujourd'hui morale fondée sur l'intérêt. C'est la morale d'observation. C'est-à-dire qu'on a observé que les hommes vivant en société ont certains sentiments moraux. On n'examine pas la question de savoir si l'homme isolé aurait les mêmes sentiments. On les prend tels qu'ils sont, liés à l'état de société, ou, pour mieux dire encore, liés à de profondes similitudes existant entre les hommes. Ces sentiments moraux se manifestent par l'indignation contre certains actes qualifiés mauvais, et par l'approbation de certains actes qualifiés bons. Ces sentiments s'organisent d'ailleurs en un idéal moral, susceptible d'exercer une action sur les esprits. Il sont vraisemblablement la source, ou du moins l'une des sources, des systèmes de Droit, surtout du Droit pénal (1). Il n'est pas douteux que le système de sentiments moraux organisé dans une société ne lui soit utile ; mais

(1) J'aurai sans doute prochainement l'occasion d'examiner à ce point de vue la très intéressante thèse de M. GASTON RICHARD. *Essai sur l'origine de l'idée de Droit*, Paris, 1892. Encore un retour à la morale.

on n'est pas autorisé à dire que le sentiment moral soit limité à ce qui est utile à la société ; on n'est même pas autorisé à dire qu'il soit limité à ce qui est utile à l'humanité, cette société plus haute. On ne sait pas s'il ne la dépasse pas. On ne peut donc pas confondre le sentiment moral avec le sentiment de l'utile : c'est une force sociale *sui generis*, indéterminée.

Tout ce que l'on peut faire, c'est une étude comparée des sentiments moraux et des systèmes d'idéal qu'ils ont produits dans les différents peuples. On remarquera des différences, des variations ; on ne sera pas fondé à les ramener artificiellement à l'unité ; on se contentera de les classer, et il sera légitime de placer le plus haut le système moral qui aura conduit à la plus haute civilisation. On jugera l'arbre à son fruit. Que si l'on objecte qu'une époque de haute civilisation n'est pas facile à définir, la réponse relativement satisfaisante est celle-ci : la société dans sa marche poursuit la solution d'un problème de logique : obtenir le maximum de vie avec le maximum d'équilibre. Et mieux une civilisation aura résolu ce problème, plus haute elle sera. Enfin le maximum de vie que doit produire une civilisation comment faut-il le comprendre ? S'agit-il de la vie de la société ou de la vie individuelle ? Problème dont la solution est tout indiquée. Il s'agit de la vie individuelle. Quel que soit le degré de réalité de l'être social, il se réalise pour l'individu. Les inventions, les découvertes dont est faite la vie sociale sont dues à l'originalité et à la diversité fondamentale des individus : il est naturel que la vie sociale profite aux individus. Le point de vue scientifique doit donc être que la société est faite pour l'individu et non point l'individu pour la société. Les théories dangereuses qui font de l'être social un minotaure auquel l'être humain devrait être immolé, sont des rêveries pures. D'ailleurs si l'on applique le précepte posé plus haut, si l'on compare les systèmes de morale et si on les juge à leurs fruits, il n'est pas douteux que le système des peuples chrétiens ne paraisse avoir produit la plus haute civilisation. Or il a essentiellement pour but le développement de l'individu. Sociale par son origine, sociale par ses moyens, individualiste par ses fins, telle est donc cette morale sortie de l'observation des faits (1).

(1) La différence qui la sépare de la morale spiritualiste, c'est que celle-ci,

Et maintenant, nous pouvons aborder l'étude des faits d'imitation et des faits de division du travail qui, à eux seuls, expliquent presque toute la société, et apprécier leur valeur morale.

*
* *

M. Tarde est un essayiste. On dit que c'est là une qualité anglaise, on est injuste pour la France. Au XVIe siècle, nous avons eu beaucoup d'essayistes, Montaigne, qui est du même Périgord que M. Tarde, Pasquier, quelques-uns de nos jurisconsultes coutumiers, par exemple Loyseau. La vérité est qu'en France le goût littéraire a été profondément modifié à partir du XVIIe siècle ; on a sacrifié la vie intérieure du récit à l'ordonnance extérieure du livre. Il y a du Versailles et du Lenostre là-dedans ; mais à son tour l'influence du grand siècle s'affaiblit, pourquoi ne retournerions-nous pas au récit vivant et varié ?

L'essayiste est un homme qui a son idée et même son système, tout comme un autre. Seulement, au lieu de l'établir par larges assises, il nous le révèle peu à peu, en le promenant à travers les choses. L'avantage est qu'il ne nous fatigue point, et c'est encore qu'il essaie, en effet, qu'il éprouve la valeur de sa doctrine à toutes les pierres de touche qu'il rencontre.

M. Tarde, qui a une doctrine très arrêtée, lui fait donc faire pour notre plus grand profit, d'intéressants voyages à travers la linguistique, l'archéologie, la statistique, la morale, le droit, la coutume et la mode. Nous, nous allons tâcher de la saisir au retour de ces pérégrinations.

M. Tarde se propose d'expliquer la Société ; mais tout de suite il fait une remarque capitale, c'est qu'il y a une matière sociale dont on peut étudier la formation en dehors de toute société organisée ; de même qu'il y a une matière vivante, de même qu'il y a une matière physique. Et c'est cette matière sociale ou *chose sociale* qui l'intéresse ; on peut dire encore qu'il étudie la sociabilité beaucoup plus que la société.

La matière sociale a deux tendances : elle se propage et elle

individualiste par ses fins, l'est aussi par son origine, la moralité étant tirée du libre arbitre individuel.

J'ai puisé les éléments de cette exposition de la morale d'observation dans les œuvres de M. Tarde, de M. Durkheim et aussi de M. Gaston Richard.

s'organise. En cela elle ressemble à la matière vivante, et sans doute aussi à la matière physique, car rien ne prouve que celle-ci ne tende pas constamment à conquérir l'espace. Le besoin d'organisation paraît secondaire à côté du besoin d'expansion. L'ambition immense de la matière sociale comme de la matière vivante est de se propager. Voilà pourquoi les peuples et les États ont une tendance à s'amplifier, pourquoi autour d'une société déterminée il se crée toujours une société internationale plus vaste, dans laquelle fréquemment elle se dissout.

Les éléments irréductibles de cette matière sociale sont des similitudes créées entre les hommes. Et ce n'est pas seulement la matière sociale qui repose sur des similitudes, c'est aussi la matière vivante et la matière physique. C'est parce que les cellules vivantes se ressemblent que la formation des tissus est possible, et c'est parce que les atomes ont entre eux des traits de ressemblance que la cohésion des corps peut être expliquée en physique. Or ces similitudes sont liées à des répétitions.

Un atome ressemble à un autre atome, parce qu'il se répète en lui par vibration, une cellule ressemble à une autre cellule, parce que les cellules se répètent les unes dans les autres par prolifération ou génération. Une homme ressemble à un autre homme, parce qu'il se répète en lui par imitation. La répétition universelle, sous les trois modes de la vibration, de la génération, de l'imitation, est donc l'ouvrière de toutes les similitudes, c'est-à-dire de toutes les réalités saisissables dans les trois mondes, le monde physique, le monde vivant, le monde social.

Il est à remarquer d'ailleurs, qu'à mesure qu'on s'élève d'un monde à l'autre, les formes de la répétition universelle deviennent plus discontinues, plus affranchies des conditions d'espace et de temps, plus libres en un mot. Les vibrations ondulatoires des atomes paraissent soumises à une régularité rythmique. La génération dans les espèces vivantes est déjà un fait moins régulier, et l'est de moins en moins à mesure qu'on s'élève dans l'échelle des êtres. L'imitation humaine peut être tout à fait irrégulière ou discontinue : très affranchie des conditions d'espace, par exemple, le Japon vient copier nos codes d'Europe ; très affranchie des conditions de

temps par exemple, la Renaissance est allée par-dessus le moyen âge chercher ses modèles dans l'antiquité.

Les similitudes créées par la répétition universelle sont conquises sur la diversité originelle des êtres : par conséquent, les similitudes sociales sont conquises sur la diversité fondamentale des hommes.

Il y a des systèmes philosophiques, notamment le système évolutionniste, qui partent de l'hypothèse de l'homogénéité primitive des êtres. Cela les met tout de suite dans un grand embarras pour expliquer la production des différences et notamment la première différenciation ; ils sont obligés d'invoquer le hasard. Au contraire, si l'on admet que la diversité est primordiale et même, dans une certaine mesure, irréductible, on échappe à toute difficulté. Car, d'une part, il est trop évident que cela explique les différences ; et d'autre part, il n'y a aucune inconséquence à admettre que les êtres tendent vers une certaine similitude, soit par l'effet d'une loi fatale, soit par un effort volontaire : non qu'ils doivent arriver à une similitude absolue, cela n'est point nécessaire, mais parce qu'un peu de similitude crée un état de choses où leur individualité originale peut s'épanouir plus librement.

Cela tendrait à prouver que la société est faite pour l'homme, non point l'homme pour la société, qu'elle est un moyen et non un but.

Cette vue, qui relie la société à l'ensemble du monde, est vraiment large en même temps que sagement individualiste (1).

Il faut maintenant nous attacher au fait de l'imitation, puisque c'est lui qui crée les similitudes sociales.

L'imitation est un mouvement volontaire propre à l'homme, qui le porte à copier un autre homme, à s'adapter à lui, à le répéter. C'est seulement une manière de penser, une manière de s'habiller, peut-être, qui est imitée : au fond, c'est toujours

(1) C'est une transposition élégante du système de Leibnitz sur les monades et leur harmonie. L'être simple ou monade, profondément divers, est fermé à toute influence extérieure, sans cela il ne serait pas lui-même. Mais alors, pour expliquer la société et l'univers, il faut bien supposer une harmonie entre les monades. Cette harmonie est ici changée en similitudes acquises et non innées, que l'auteur prend comme un fait et dont il ne va point chercher la raison dans une théologie.

un homme qui se fait semblable à un autre. Cela est vérifié par cette remarque très profonde que l'imitation procède toujours *ab interioribus ad exteriora.*

« Quand une classe d'une nation se met à s'habiller, à se meubler, à se distraire, en prenant pour modèles les vêtements, les ameublements, les divertissements d'une autre classe, c'est que déjà elle avait emprunté à celle-ci les sentiments et les besoins dont ces façons d'agir sont la manifestation extérieure » (1).

Il résulte de là que l'imitation dont il s'agit, envisagée du côté de celui qui imite, est l'imitation *d'autrui.* Cela est important à noter, car nous rencontrerons plus tard l'imitation de soi-même, et cela produira quelque chose de très différent de la sociabilité. Par suite, à la base de la société, bien loin de placer l'égoïsme, comme on a voulu le faire dans une certaine école, il faut au contraire placer l'altruisme, la sympathie (2).

Bien que l'imitation soit essentiellement la copie d'un homme par un autre homme, elle aboutit pratiquement à la copie de certaines manières de penser et de certaines manières de sentir qui ont été inventées par le modèle, à moins que celui-ci ne les ait lui-même empruntées par imitation. Mais, en remontant assez haut, on trouve toujours une invention qui sert de point de départ. L'imitation suppose donc des inventions. L'état de société suppose une quantité innombrable d'inventions imitées : inventions agricoles, inventions industrielles, inventions linguistiques, inventions morales, inventions juridiques, inventions artistiques, métaphysiques, etc. Qu'il y ait eu tant d'inventions que cela, nous ne devons pas en être étonnés : nous savons que les hommes sont profondément divers. Chaque enfant qui naît est un inventeur original. Du

(1) *Les lois de l'imitation*, p. 223.

(2) Il est à peine besoin de faire remarquer que, dans la génération sexuée, il y a sympathie, attraction entre deux germes différents dont chacun a l'ambition de s'adapter à l'autre. Dans la génération asexuée, par exemple dans la prolifération cellulaire, bien que le problème soit obscur, on serait tenté de croire que les choses se passent d'une façon analogue, car les cellules renferment des éléments très différenciés qui peuvent avoir l'ambition de se réunir (V. ARMAND SABATIER. *Essai sur la vie et la mort*, 1892). Enfin, entre atomes, les vibrations similaires pourraient bien être liées à l'attraction universelle. Il semble vraiment, ainsi que le remarque M. Tarde, p. 397, qu'il y ait au fond de l'univers un immense amour.

fond obscur des choses, il apporte son idée. Mais ne comptent en matière sociale que les inventions qui ont donné naissance à un courant imitatif, parce que seules elles ont contribué à créer des similitudes sociales. Les inventions qui restent isolées ne méritent pas qu'on s'y attache. L'histoire, pourtant jusqu'à présent, ne s'est guère occupée que de ces faits stériles, batailles, traités diplomatiques, vies de rois sans influence, et voilà pourquoi elle est si mal faite. L'histoire devrait avoir pour objet les inventions réussies dans tous les ordres de connaissances, en politique, en science, en art, etc.

Pourquoi, dans la masse des inventions qui se produisent, les courants imitatifs se portent-ils sur celle-ci plutôt que sur celle-là ? A quelles influences obéit l'imitation dans son choix ? Là est la grosse question.

Elle en supposerait une autre résolue au préalable. Y a-t-il une succession logique des inventions ? Il semble difficile de ne pas répondre affirmativement. Toute invention est la réponse à un problème qui se pose, autrement dit à un besoin. Il y a des besoins primordiaux de l'individu humain, par exemple le besoin de nourriture, le besoin de sommeil ; il y a aussi des besoins élémentaires pour une société qui s'organise, par exemple la possession paisible d'un certain territoire ; mais il est à remarquer que chacun de ces besoins très vagues peut donner naissance à une quantité d'inventions — le besoin de manger, par exemple, a donné lieu à toutes les inventions culinaires, — que, par suite, les inventions précisent le besoin et le poussent dans un certain sens, ce qui donne lieu à des inventions ultérieures qui sans cela ne se seraient point produites. Si le pain n'avait pas été inventé, par exemple, et n'était pas la base de l'alimentation, que seraient devenues une foule d'inventions agricoles ? Enfin une invention fortuite peut venir bouleverser toutes les inventions préexistantes, par exemple l'invention du feu, celle de la machine à vapeur. Par conséquent, avec les besoins primordiaux qui déjà sont difficiles à déterminer, on ne peut aller loin dans la prévision logique des inventions. Il y a une grande part d'imprévu. Ce qu'on peut dire, c'est qu'il y a des inventions dont l'ordre est irréversible. Par exemple, on ne pouvait inventer la machine à vapeur qu'après avoir inventé le feu et les métaux. M. Tarde

signale, comme s'étant seuls jusqu'ici occupés de cette logique des inventions, Auguste Comte et Cournot dans son livre intitulé : *L'enchaînement des idées fondamentales*. Il ajoute qu'il fera lui-même une tentative, plus tard, pour l'esquisser, ce dont il faut prendre acte et nous réjouir.

Mais revenons à la question principale. Dans quelque ordre que se produisent les inventions, pourquoi les unes sont-elles plutôt que les autres propagées par des courants imitatifs ?

Les actes d'imitation obéissent évidemment à des influences multiples. En soi, l'acte d'imitation est volontaire. Quand un homme en copie un autre, c'est que par un acte de volonté qui a pour racine un désir et une croyance, il plie et adapte son intelligence. Mais cette volonté est déterminée.

Elle peut l'être d'abord par cette influence extérieure d'ordre si singulier qu'on appelle la suggestion. Certains hommes exercent autour d'eux une action prestigieuse qui détermine les autres hommes à les prendre pour modèles. Il n'y a pas grande conséquence à tirer de là, si ce n'est que cela éclaire singulièrement certaines légendes de grands hommes ou de héros. Si ce n'est encore que cette suggestion est peut-être nécessaire aux hommes très supérieurs à leur milieu, pour rendre leurs idées communicables.

La volonté de l'agent sera bien plutôt déterminée par des influences internes, c'est-à-dire par des sentiments ou des idées qui font d'avance partie de sa personnalité.

Ces influences internes sont logiques ou extra-logiques. L'agent obéira à une influence logique, lorsqu'il se posera la question de savoir si une invention est bonne ou mauvaise, ou bien lorsque, mis en présence de deux inventions, il se demandera laquelle est la meilleure. Ainsi que je l'ai fait observer plus haut, sous cette apparence logique, au fond c'est presque toujours le problème moral qui est posé. L'importance de la question logique ou de la question morale, comme on voudra, apparaît lorsqu'on songe que toutes les inventions ne sont pas accumulables ; qu'il y en a de contradictoires qui doivent s'exclure. Il est clair, par exemple, que l'idée du mariage avec divorce et l'idée du mariage indissoluble sont contradictoires, il s'établit entre elles un duel logique, il faut choisir. En toutes choses, il y a ainsi des idées fondamentales, des

principes qui ne peuvent pas vivre d'accord avec certains autres principes. Et ces idées fondamentales constituent, selon l'expression de M. Tarde, le fond catégorique des sociétés. Ainsi en est-il de la grammaire dans le langage, du dogme dans la religion, des principes dans le droit. On peut ajouter des mots à une langue, des cérémonies à une religion, une institution à un code, sans toucher à leur fond catégorique. Mais on peut rarement ajouter une règle à la grammaire sans porter atteinte aux autres. Et il est périlleux pour les anciens dogmes d'ajouter un dogme nouveau.

Dans ce choix entre inventions contradictoires, l'agent est guidé par un idéal : soit l'idéal moral, soit un idéal artistique. Comme l'idéal moral ou l'idéal artistique ont été eux-mêmes créés par des inventions précédemment adoptées, cela revient à dire que les inventions morales et les inventions religieuses marchent devant et exercent une grande action sur les autres.

Lorsque, pour une raison ou pour une autre, l'agent ne se pose pas la question de savoir si une invention est bonne ou mauvaise, conforme ou non à son idéal, il peut être déterminé à l'imiter par diverses influences extra-logiques. C'est ici qu'apparaissent l'influence du supérieur sur l'inférieur, celle de la coutume ou de la mode, dont M. Tarde a tiré des chapitres vraiment merveilleux. L'espace nous manque pour nous y arrêter ; notons cependant l'intéressant aperçu sur les phases du développement des sociétés, où l'a conduit l'alternance de l'imitation-coutume et de l'imitation-mode.

L'imitation-coutume, c'est l'imitation des ancêtres : les traditions des ancêtres paraissent devoir être suivies. Par là commencent en général les peuples et l'on peut dire que, dans cette première période, la race, les liens du sang exercent une action prépondérante, puisqu'on imite ceux dont on descend. Puis, tôt ou tard, survient une crise de cosmopolitisme. Au lieu de chercher des modèles parmi les ancêtres on les cherche parmi les contemporains, parmi les étrangers, et c'est de l'imitation-mode, parce que, tant que dure la crise, il y a des fluctuations incessantes, une idée à la vogue, puis on en change, on emprunte à droite et à gauche jusqu'à ce qu'il se produise un choix définitif et un tassement. Cette crise de cosmopolitisme est une crise de sociabilité. La petite société

primitive cherche à s'étendre, à frayer avec les sociétés voisines, elle cherche à échapper à l'influence étroite de la race; il se crée une société internationale dont la petite société primitive fait partie. Si elle se fond complètement dans cette société internationale, ses destinées sont finies et c'est une autre société qui commence. Mais cette fusion peut ne pas s'opérer. La société qui nous occupe peut garder son individualité, agrandie par toutes les idées qu'elle a acquises dans ces contacts multipliés. Et alors il se produit un repos, elle entre dans une troisième phase où elle digère et organise les éléments qu'elle a acquis. Cette troisième phase ressemble à la première en ce sens qu'il se recrée une coutume, mais elle en diffère en ce que la tradition est établie d'une façon beaucoup plus consciente. Ce n'est plus sous l'influence de la race, c'est sous la direction du gouvernement. En somme, si nous interprétons la chose au point de vue du Droit, il y aurait une période coutumière, suivie d'une période législative où se ferait un grand renouvellement de toutes choses et le peuple se reposerait ensuite dans une période administrative.

Cette vue est assez juste, on s'aperçoit tout de suite qu'elle est exacte, par exemple pour le peuple romain et pour la France monarchique.

Dans tous les cas elle a quelque chose de plus large que l'alternance proposée par Spencer entre l'âge militaire et l'âge industriel; que celle de Tocqueville, entre l'âge aristocratique et l'âge démocratique; que celle de Summer Maine, entre l'âge de l'autorité et celui du contrat. Elle se rapproche assez de celle proposée par Bagehot, entre l'âge de coutume et l'âge de discussion, car la crise d'imitation-mode est forcément une période de discussion (1).

Telle est la conception de M. Tarde sur la formation de la société par l'imitation, et sur les lois de l'imitation.

On sent d'instinct qu'il y a là plus qu'un système, qu'il y a une découverte. Mais quelle en est la portée?

L'impression de beaucoup de gens, à ce qu'il me semble, a été celle-ci : découverte qui explique tout, ou du moins qui a

(1) On peut remarquer encore le parallélisme avec le développement intellectuel de l'individu, l'âge où l'homme reçoit par l'éducation les idées traditionnelles, l'âge où il accueille les idées nouvelles, l'âge où il a un système arrêté.

la prétention de tout expliquer, mais qui laisse subsister tous les problèmes. Car évidemment il y a de l'imitation partout dans la société, mais il y a aussi des inventions dont on ne connaît pas les lois logiques, et il y a aussi peut-être un développement organique des sociétés et ce sont là les choses les plus importantes.

Clef qui ouvre toutes les serrures, *loi passe-partout*, a-t-on dit, tantôt en bonne part, tantôt avec une intention de critique.

Il convient donc d'établir que les lois de l'imitation n'ont pas la prétention d'expliquer toute la société, mais seulement un fait très précis qui est la formation des similitudes sociales et, par là, la propagation de la matière sociale. M. Tarde le dit lui-même : la matière sociale a deux tendances, la tendance à se propager et la tendance à s'organiser ; il laisse de côté la seconde et ne s'occupe que de la première. Je sais bien qu'il faut un effort d'abstraction pour concevoir la matière sociale non organisée. Mais en biologie on use du même artifice quand on étudie les propriétés de la matière vivante, car elle n'existe pas non plus à l'état non organisé.

Le langage lui-même nous avertit qu'il faut tenir compte de la sociabilité qui, sous un autre nom, n'est pas autre chose que la tendance à propager les similitudes sociales. On dit d'un homme qu'il est sociable ou insociable. S'il est insociable, est-ce parce qu'il se refuse à remplir les obligations que la société organisée lui impose, parce qu'il s'efforce d'échapper à l'impôt ou au service militaire ? Nullement; on l'appellerait alors un réfractaire. L'homme insociable est celui qui se refuse à l'échange des idées et des sentiments, qui dédaigne les manières de voir de ses contemporains, ne veut pas se plier à leurs mœurs et même évite leur rencontre.

La sociabilité agit d'ailleurs en profondeur et en largeur. En largeur, elle crée la société internationale, et là il apparaît bien qu'elle précède toute organisation; car si les peuples ont entre eux quelques relations régulières, elles n'ont été établies qu'après un long échange de sentiments et d'idées. La protection internationale de la propriété littéraire, par exemple, suppose un état d'esprit commun créé dans les différents pays, et comme il a fallu longtemps pour le créer dans certains

d'entre eux! En profondeur, la sociabilité efface les différences entre les classes d'un même pays. C'est elle qui tout doucement nous a acheminés vers l'égalité, car on peut dire de l'égalité que c'est la limite infinie vers laquelle tend la sociabilité. Si l'organisation que la Révolution a donnée à la France a été possible, c'est que dès longtemps les barrières avaient été abaissées entre les classes par les progrès de la sociabilité, et cela malgré les institutions.

Il est donc légitime d'étudier la sociabilité et c'est une belle découverte de l'avoir ramenée à l'imitation, réserve faite des lois logiques de l'invention.

Je ne vois pas que cela puisse porter ombrage à ceux qui étudient le développement des institutions, car les institutions, c'est de la structure sociale, et M. Tarde ne s'en occupe pas. Par conséquent, les historiens du Droit comparé peuvent continuer à rechercher s'il n'y a pas chez tous les peuples un même procédé de développement du Droit, si des institutions analogues ne s'y succèdent pas dans un certain ordre d'une façon spontanée, ou, tout au moins, s'il n'y a pas plusieurs types de structure sociale que l'on peut décrire.

Toutefois il ressort pour eux des lois de l'imitation un avertissement. Ils doivent chercher la sucession logique des besoins sociaux auxquels donnent réponse les institutions, plutôt que la succession logique des institutions elles-mêmes. Car les besoins sociaux se produisent d'une façon spontanée, tandis que les institutions précises par lesquelles on leur a donné satisfaction peuvent fort bien avoir été empruntées par imitation internationale. Il ne faut pas oublier, en effet, qu'autour d'une société donnée il y a toujours une société internationale qui se crée et où se propagent la sociabilité et l'imitation. Par exemple, que le besoin de la jouissance privative de la terre se produise après un certain temps de jouissance collective, voilà ce que l'historien du Droit peut attribuer à une évolution spontanée; mais s'il est donné satisfaction à ce besoin par un genre de propriété précis, par exemple la propriété romaine, il devra se demander s'il n'y a pas là un fait d'imitation : car la jouissance privative du sol peut être obtenue de façons diverses. La propriété féodale est aussi un mode de propriété privée. Pourquoi une institution a-t-elle été

choisie plutôt que l'autre ? Cela peut être dû au milieu social, mais cela peut être dû aussi à l'imitation.

A notre époque, se fait sentir le besoin de rendre la propriété immobilière plus facilement transmissible. Mettons que ce besoin soit le résultat d'une évolution naturelle. Mais voilà que partout on se préoccupe de lui donner satisfaction au moyen d'un système particulier de cadastre inventé en Australie : ne saisissons-nous pas sur le fait l'action de l'imitation ? A elle sera due cette institution que plus tard on trouvera partout. Dans le passé, que de courants imitatifs semblables ont dû se produire, qui n'ont pas laissé de traces ! Par conséquent, invitation à apporter beaucoup de critique, à ne pas reconnaître facilement le développement spontané d'une institution précise, mais réserve entière de la question de savoir s'il n'y a pas une évolution spontanée des besoins sociaux (1).

La portée scientifique des lois de l'imitation étant ainsi déterminée, abordons le problème moral : l'imitation est-elle bonne ou mauvaise, est-elle de nature à favoriser la moralité ou à lui nuire ?

En un certain sens, l'imitation est en soi indifférente, elle peut s'appliquer à de bonnes ou à de mauvaises inventions. Il n'est pas douteux qu'il n'y ait des inventions démoralisatrices et que justement elles n'aient une grande tendance à se propager par imitation. L'imitation, à ce premier point de vue, ne fait que poser le problème moral, elle ne lui apporte point de solution ; l'agent doit faire un choix logique entre l'invention bonne et l'invention mauvaise : c'est le point de vue que M. Tarde a signalé dans son chapitre sur les lois logiques de l'imitation.

Mais il y a un autre point de vue. Les similitudes sociales ne sont-elles pas essentiellement liées à la moralité ? Par conséquent, l'imitation, quel que soit son objet immédiat, n'aurait-elle pas pour résultat final un développement de la moralité,

(1) Telle me paraît être la conclusion la plus sage à tirer du dernier livre de M. TARDE : *Les transformations du Droit*, 1893, et de la discussion qui s'est engagée à son sujet entre l'auteur et M. P.-F. GIRARD (*Revue philosophique*, novembre et décembre 1893) ; livre et discussion où sont remués les problèmes de l'évolution de la famille, de celle de la propriété, de celle des contrats.

par cela seul qu'elle accroît les similitudes sociales ? Ne nous préoccupons pas des courants imitatifs mauvais ; il n'y a aucune contradiction logique à supposer qu'un courant imitatif puisse être mauvais comme conséquences immédiates pour certains individus, et produire plus tard de bonnes conséquences pour d'autres. On connaît la puissance des contrastes sur la conduite, et la remarque que le bien sort quelquefois du mal est vieille comme le monde.

Par conséquent, demandons-nous si en soi l'augmentation des similitudes sociales est liée aux progrès de la moralité.

Sur ce point, il n'y à pas de doutes pour M. Tarde, la réponse est affirmative ; et M. Durkheim, nous allons le voir, est du même avis, avec cette différence qu'il se figure que les similitudes sociales regressent et qu'il va falloir fonder la morale sur autre chose.

Si la moralité est liée aux similitudes sociales, c'est donc que plus un homme ressemble aux autres hommes, plus il développe sa propre individualité dans le sens où elle doit être développée. Car nous avons vu que le but final de la moralité, c'est le développement de la vie individuelle.

Notre réalité individuelle ne pourrait donc se dégager que par l'intermédiaire de la réalité sociale formée par les similitudes (1).

Ce qui tendrait à faire supposer que tout cela est juste, c'est qu'on l'a toujours cru et que c'est en harmonie avec l'éternelle pédagogie. Comment d'un enfant fait-on un homme ? en lui faisant s'assimiler les choses, les idées, les sentiments sur lesquels tous les hommes s'entendent, c'est-à-dire les choses au sujet desquelles ils sont semblables. Et, dans l'instinct profond de la langue, s'instruire à un certain degré s'appelle faire ses *humanités*.

Ce qu'on fait faire à l'enfant, l'homme a le devoir de continuer à le faire par lui-même, c'est-à-dire de poursuivre son assimilation.

Enfin, la tendance à s'assimiler aux autres hommes n'est-elle pas d'accord aussi avec l'idéal religieux de la Charité, et

(1) Cela suppose qu'on admet la réalité des concepts généraux, comme le concept d'humanité. M. Tarde remarque avec raison quelque part que c'est une résurrection de la querelle des *universaux*, et qu'il faut être résolument réaliste.

avec l'idéal politique de la Fraternité ? N'y a-t-il pas des chances, dès lors, pour qu'elle soit conforme à l'idéal moral ?

Il convient cependant d'indiquer une limite pratique. Bonnes pour l'individu, les similitudes sociales peuvent devenir dangereuses pour la petite patrie dont celui-ci fait partie. Elles provoquent, en effet, des tendances internationalistes et n'ont de limites que dans l'unité de la grande patrie humaine. Ici les similitudes sociales se heurtent à la structure sociale, et il faut reconnaître que l'organisation sociale, toute question de sentiment mise à part, est nécessaire pour protéger certaines similitudes meilleures que d'autres.

Le problème est de respecter la patrie sans enrayer les progrès de la sociabilité. L'époque moderne met en pratique pour cela le système de la confédération des États.

Restreinte à cette limite de pousser lentement avec ménagements à la formation d'États unis où toutes les petites patries seraient respectées, l'action internationale de la sociabilité ne saurait vraiment être incriminée.

Et, soit dit en passant, cela prouve bien que les sociétés sont faites pour l'homme, non point l'homme pour les sociétés. Car le même homme fait en réalité partie de plusieurs sociétés, une petite patrie toute formée, une autre plus grande qui se forme, sans compter une toute petite qui s'efface, la province, le petit pays d'autrefois. Et tout cela évolue, se renforce ou s'affaiblit autour de lui qui demeure.

*
* *

Avec M. Durkheim, nous abandonnons les similitudes sociales pour passer à l'étude de la division du travail social. Ce n'est plus la formation de la matière sociale qui est en question, mais bien la structure des sociétés. Il n'est pas, en effet, une institution sociale qui ne suppose division du travail. Le gouvernement politique le plus rudimentaire suppose division des gouvernants et des gouvernés ; la famille, avec les rôles différents du père, de la mère, des enfants, est un chef-d'œuvre de division du travail.

Il n'y avait point à découvrir l'importance sociale de la division du travail ; il y a longtemps qu'elle a été signalée.

Aussi M. Durkheim s'est-il surtout proposé de déterminer sa valeur morale.

Il y a dans sa thèse des analyses très fines, des aperçus ingénieux : malheureusement la conclusion en est faussée par un système erroné.

M. Durkheim trouve à la division du travail social, et à la spécialisation fonctionnelle qui en est la conséquence, une grande valeur morale. La raison, c'est qu'elle est la « base éminente » de la solidarité sociale ; c'est qu'à un certain moment du développement social, elle est la seule force de cohésion sociale (1).

C'est ici qu'intervient le système et on va voir, chose curieuse, que ce qui en fait la fausseté, c'est une appréciation inexacte de l'importance des similitudes sociales. De sorte que M. Durkheim, qui a certainement lu les *Lois de l'imitation*, ne s'en est pas suffisamment pénétré, et que sa théorie va se trouver réfutée rien que par le rapprochement que nous faisons des deux œuvres.

Il a parfaitement vu que la solidarité sociale était produite par deux faits différents, par les similitudes sociales et par la division du travail. Dans le premier cas, il y a, suivant lui, solidarité *mécanique ;* dans le second cas, solidarité *organique*. Ne chicanons pas sur les termes. Dans le premier cas, les hommes sont solidaires parce qu'ils ont les mêmes manières de sentir et de penser ; dans le second, ils sont solidaires parce qu'ils dépendent les uns des autres par suite de la diversité et de l'enchevêtrement des fonctions.

Là où gît l'erreur, c'est que M. Durkheim s'imagine que les deux espèces de solidarité sont dans un rapport inverse, que les similitudes sociales régressent quand la solidarité organique progresse par suite de l'augmentation de la division du travail. Il traduit cela en disant que la conscience sociale, entité discutable, régresse à mesure que la conscience individuelle progresse.

Cela se complique d'une classification des sociétés. Il y

(1) Il ajoute, p. 450 : « C'est que par elle l'individu reprend conscience de son état de dépendance vis-à-vis de la société, c'est d'elle que viennent les forces qui le retiennent et le contiennent. » Ceci est du Rousseau, et du moins bon, et supposerait l'homme fait pour les sociétés, non pas les sociétés pour l'homme.

en a selon lui deux types : 1° les sociétés *segmentaires* à base de clans (1), qui sont divisées en compartiments égaux entre eux ; dans ces sociétés, il n'y a pas division du travail, puisque chacun des segments remplit les mêmes fonctions ; 2° les sociétés *organiques*, dans lesquelles les clans ont disparu et ont été remplacés par des organes différenciés. Dans ce second type, la division du travail est portée à son comble et les similitudes ont presque disparu.

Conclusion : puisque, dans les sociétés organiques qui sont les plus civilisées, la division du travail reste la seule source de la solidarité, c'est une chose essentiellement morale et il est du devoir de chacun de se spécialiser.

Vraiment, autant de propositions, autant d'erreurs. D'abord, dans cette opposition entre sociétés segmentaires et sociétés organiques, il y a confusion évidente. Les unités sociales comparées ne sont pas les mêmes. Une société formée d'une série de clans est une sorte d'État confédéré, et on ne peut pas la comparer à une société unitaire. Il n'est pas surprenant de trouver de la similitude entre les clans, pas plus que d'en trouver entre les états des États-Unis ou les cantons de la Suisse. Et on pourrait dire alors que les États-Unis et la Suisse sont des états segmentaires. Quant à la division du travail et aux organes différenciés dans vos sociétés dites segmentaires, cherchez-les dans la véritable unité sociale qui est le clan et vous en trouverez. Vous y verrez un gouvernement, des familles, des métiers, des esclaves. Sans doute, cette division du travail sera moins développée que dans nos états modernes ; mais rien n'indique que ce soit justement le progrès de la division du travail qui ait transformé le clan en État.

Combien d'autres hypothèses sont plus plausibles ! Fustel de Coulanges a merveilleusement montré, dans sa *Cité antique*, l'opposition qu'il y a entre les organisations de famille, de clan, de tribu, de phratrie d'une part, et d'autre part l'organisation de l'État. La différence c'est que dans le premier groupe, l'idée de parenté réelle ou fictive domine, tandis que dans la

(1) Je laisse de côté l'hypothèse de la horde sans aucune organisation, qu'on n'a jamais rencontrée et qui n'est que l'hypothèse évolutionniste de la masse homogène.

Cité, dans l'État une autre idée a pris le dessus, la notion rationnelle de l'*intérêt public*. Ce qui permet cette transformation des idées, c'est l'abandon progressif du culte des dieux domestiques, des dieux de tribu, des dieux de phratrie, l'introduction du culte des dieux de la nature qui sont au-dessus de la parenté. Puis, au fond, c'est que le groupe social a augmenté et qu'il brise ses cadres trop étroits, et si le groupe social a augmenté, n'est-ce point que les similitudes sociales auraient grandi ? Nous voilà loin de la division du travail.

Il est faux, en effet, de supposer que parce que la division du travail progresse, les similitudes sociales doivent régresser. Des hommes très semblables entre eux peuvent remplir des fonctions différentes, à condition d'avoir tous une certaine universalité de connaissances.

C'est qu'il y a deux façons de concevoir la division du travail, une bonne et une mauvaise. On peut la concevoir comme imposant à l'individu un type professionnel: alors elle se pose en antagoniste des similitudes sociales et peut les faire régresser; c'est une conception tirée des sciences naturelles où l'on observe, en effet, que la différenciation fonctionnelle a entraîné entre les organes des différences profondes de structure. Mais il y a aussi une division du travail plus libre, qui n'impose pas à l'agent de type professionnel, qui lui prend une partie de son activité pour la consacrer à une fonction spéciale, mais qui lui en laisse assez pour qu'il puisse se maintenir à l'état d'homme dans la haute acception du mot, c'est-à-dire semblable aux autres hommes; cette forme-là est peut-être la forme vraiment sociale, et alors non seulement les similitudes sociales ne régresseront pas, mais elles progresseront en même temps que la division du travail, car la conscience et l'activité humaine sont susceptibles d'élargissement.

L'observation impartiale des faits semble bien prouver que dans nos sociétés modernes les similitudes sociales ont augmenté en même temps que la division du travail. C'est la conclusion qui ressort de tout le livre de M. Tarde et je ne puis qu'y renvoyer. Que l'on songe seulement à ces formidables machines à fabriquer des similitudes qui s'appellent l'instruction obligatoire, le service militaire

obligatoire, la presse quotidienne. Qu'on réfléchisse à ceci que le régime démocratique repose sur ce qu'il y a dans le pays une majorité d'individus ayant en matière politique des idées similaires.

M. Durkheim est forcé d'ailleurs de reconnaître que la France présente en un certain sens plus d'uniformité à l'heure actuelle qu'au siècle dernier. Mais, dit-il, ce qui a disparu ce sont les types provinciaux : un Languedocien diffère moins d'un Parisien, mais un Français diffère toujours autant d'un autre Français. Franchement, pour réfuter pareilles assertions, il ne faut pas beaucoup de dialectique, car le Languedocien et le Parisien sont, j'imagine, deux Français et, si l'un s'est rapproché de l'autre, c'est que deux Français se sont rapprochés.

Je ne dis pas qu'il n'y ait pas eu un certain déplacement des similitudes, sur certains points elles ont reculé. La liberté de conscience, par exemple, signifie qu'en Europe des similitudes de croyances ont été détruites ; mais d'abord ces similitudes ont pu se répartir géographiquement sur la terre d'une autre façon sans diminuer ; d'autre part, des similitudes nouvelles ont été acquises.

Je vois deux causes à l'erreur de M. Durkheim : la première est cette malheureuse hypothèse évolutionniste que le monde marcherait de l'homogénéité primitive à une diversité croissante, ce qui entraînerait la disparition des similitudes, hypothèse que rien ne justifie ; la seconde est une interprétation inexacte de l'histoire du Droit pénal.

Certes, il convient de louer M. Durkheim d'avoir cherché à tirer parti du Droit dans la solution d'un problème social. Sa distinction du Droit répressif et du Droit restitutif est même très heureuse. Il y avait de la justesse dans son idée : le Droit pénal a pour objectif principal de sanctionner les similitudes sociales : par conséquent, le Droit pénal peut servir de mesure aux similitudes sociales. Mais les conséquences qu'il en a tirées sont bien exagérées.

D'abord les similitudes sociales sont-elles limitées à celles qui sont sanctionnées par le Droit pénal ?

Ensuite est-il bien vrai que le Droit pénal ait régressé ?

Je veux bien que le Droit pénal soit en relation très étroite avec les similitudes sociales. L'indignation publique qui ac-

cueille le crime et qui, au fond, est le critérium du crime, n'est que le cri des similitudes sociales blessées. Soit, à condition qu'on ajoute qu'il s'agit de similitudes jugées particulièrement importantes, et non pas de toutes. Le criminel est l'objet de notre réprobation parce qu'il n'est pas notre semblable (p. 445). Soit encore, mais pouvons-nous retourner la proposition et dire : tout individu qui n'est pas notre semblable excite notre réprobation comme un criminel ? Évidemment non. Le Dahoméen qui s'exhibe au Jardin d'acclimatation diffère de nous sensiblement, et cependant n'excite pas notre réprobation.

Par conséquent, il y a une masse de similitudes sociales dont la méconnaissance n'est point réprimée par le Droit pénal.

D'autre part, est-il vrai que le Droit pénal ait régressé ? Il ne suffit pas de signaler la disparition de certaines incriminations, par exemple des crimes de sacrilège, de blasphème, de lèse-majesté, de bestialité. Il y a des compensations : l'escroquerie, les délits électoraux, les délits de falsification de denrées sont des acquisitions récentes. La vérité est qu'un rapport de droit nouveau, aujourd'hui comme autrefois, apparaît fréquemment accompagné de pénalités. La législation draconienne de la banqueroute n'est pas déjà si ancienne, les pénalités s'atténuent à mesure que l'institution vieillit, mais elles reparaissent pour des institutions nouvelles.

Et puis, le Droit pénal est loin de constituer tout le système de la contrainte sociale ; la police et la force armée ne servent-elles pas, elles aussi, à protéger les similitudes sociales ? Leur organisation perfectionnée ne peut-elle pas rendre partiellement inutile le Droit pénal ?

On voit que le problème est complexe et que rien de convaincant ne peut en sortir en faveur de la thèse de l'auteur. Je crois même que, si on étudiait le fait de l'adoucissement graduel des pénalités qui, lui, paraît prouvé, on trouverait que la cause en est dans une augmentation des similitudes sociales.

C'est parce que nous sommes devenus plus humains, parce que nous comprenons mieux les hommes avec leurs passions et leurs faiblesses, que nous nous sommes faits plus semblables

à eux par la pitié ; c'est pour cela que nous adoucissons les peines (1).

Non seulement les similitudes sociales ne régressent pas quand la division du travail augmente, non seulement elles augmentent avec elle, mais encore il y a lieu de supposer que c'est l'augmentation des similitudes sociales qui est la cause du développement de la division du travail social.

« Les similitudes sont pour les différences », dit M. Tarde fort justement. S'il n'y avait pas de similitudes, il ne pourrait pas y avoir de différenciation organisée, il n'y aurait que de l'incohérence. Donc, plus il y a de différenciation, plus il y a en dessous de similitudes profondes. M. Durkheim ne le reconnaît-il pas lui-même d'ailleurs dans son chapitre II du livre II ? La cause de la division du travail, dit-il, c'est la densité sociale. Mais qu'est-ce que la densité sociale, si ce n'est la masse des similitudes ? Car un troupeau d'êtres humains qui n'auraient entre eux aucune idée commune ne constituerait pas un milieu social.

Il sera difficile à M. Durkheim d'expliquer cette contradiction.

Je ne suivrai point l'auteur dans les conséquences qu'il tire de son système. Pour lui l'ancienne morale qui reposait sur les similitudes sociales est condamnée à disparaître, il est inutile de chercher à la faire revivre, il faut la remplacer par une autre, tirée de la division du travail. Car non seulement la division du travail est morale, mais elle doit être le fondement de la morale, puisque c'est le seul lien social qui nous reste. La plupart des conclusions auxquelles il aboutit dans l'esquisse de cette morale sont inquiétantes par leurs tendances socialistes(2).

Le système est faux, les conséquences le sont. Les similitudes sociales n'ont point régressé ; par conséquent, la morale reste toujours fondée sur elles. N'est-ce point d'ailleurs une idée étrange qu'à un moment donné le fondement de la mora-

(1) L'adoucissement de la pénalité dans la banqueroute et la faillite ne s'explique-t-il pas par une vulgarisation des mœurs commerciales ? par la conscience que tout le monde a prise des difficultés, des aléas, des tentations du commerce ?

(2) Elles sont indiquées dans le compte rendu très complet que M. SAINT-MARC a fait de la thèse de M. DURKHEIM dans la *Revue d'économie politique*, n° de septembre-octobre 1893.

lité puisse changer! Si le catéchisme moral traditionnel paraît ébranlé, c'est une crise passagère et le devoir est peut-être justement de travailler à le rétablir.

Dans tous les cas, il n'y a aucun parti à tirer de la division du travail, car elle n'est point morale ; elle paraîtrait plutôt dangereuse au point de vue moral. C'est une nécessité qu'on est obligé de subir dans la mesure où l'organisation sociale est nécessaire aux progrès de la sociabilité, ce n'est pas une chose bonne en soi que l'on doive chercher à développer (1).

La division du travail est périlleuse pour l'individu, elle lui impose un effort constant : ne pas se laisser absorber par sa spécialité, résister aux invites de la paresse, à la médiocrité commode du type professionnel, travailler en dehors de sa fonction pour rester semblable aux autres hommes, pour demeurer homme, pour ne pas devenir une machine. L'effort moral n'est pas de se spécialiser, c'est chose facile, agréable, souriante ; l'effort moral est de lutter contre les conséquences dangereuses de la spécialisation. Cet effort, combien peu le font! On ne songe qu'aux spécialistes prodigieux que peut susciter la division du travail ; et encore on ne fait pas attention que leur supériorité est due presque toujours à ce qu'ils ont su garder une culture très générale, on ne fait pas attention à la foule pénible des incomplets qu'elle produit.

Il semble d'ailleurs qu'on ait de nos jours dans le public le sentiment de ces inconvénients de la division du travail. La fonction, la profession, le métier sont de plus en plus considérés comme un harnais dont on se débarrasse le soir avec soulagement pour redevenir un homme. Où sont ces costumes professionnels que l'on promenait autrefois dans les rues ? Le professeur abandonne sa robe, le magistrat coupe ses favoris, l'officier se met en civil. La profession est localisée dans le bureau, dans le magasin, dans l'atelier ; elle est chassée de la rue, du foyer de famille, au moins par tous ceux qui peuvent le faire. L'ouvrier demande la réduction des heures de travail, afin d'avoir le temps d'être un homme lui aussi.

(1) Il est vrai que M. Durkheim en arrive à dire que l'individu ne vaut que par ce qui le distingue des autres (p. 453) : il aboutit ainsi logiquement au *nominalisme* et c'est sa condamnation.

La division du travail n'est pas seulement périlleuse pour l'individu, elle l'est aussi pour la société ; elle est pour celle-ci un germe de mort. La complication de structure n'est obtenue qu'au détriment de la vitalité. M. Armand Sabatier, dans son *Essai sur la vie et la mort*, que j'ai déjà plusieurs fois cité, a mis le fait en pleine lumière pour les êtres vivants. Ceux-ci sont condamnés à mourir par cela seul qu'ils sont différenciés. Le problème de la mort trouve là sa solution. Le protoplasme homogène serait immortel parce qu'il aurait un immense pouvoir de se régénérer. Mais une cellule différenciée, qui consacre une partie de son activité à sécréter un produit spécial, perd par cela même une partie de son pouvoir de nutrition et de régénération. Dans l'organisme humain, les tissus les plus différenciés sont les plus incapables de se régénérer, par exemple le tissu nerveux.

N'en est-il pas de même pour les sociétés? Ne sent-on pas que plus la structure d'un peuple est compliquée, plus sa puissance d'expansion s'affaiblit? Sa population cesse de s'accroître et son activité assimilatrice s'épuise. L'Empire Romain transformé en monarchie administrative s'est replié sur lui-même et est entré en décadence (1).

Donc, conclusion à tirer des deux œuvres intéressantes que nous venons d'analyser, moralité, c'est le cas de le dire : beaucoup de sociabilité et pas trop de division du travail. Et si nous songeons que la division du travail conduit presque fatalement à la complication de structure de l'État, nous dirons : de la sociabilité et pas de socialisme.

Le précepte moral de la sociologie est : soyons hommes ; il n'est pas : fabriquons une machine sociale.

MAURICE HAURIOU,
Professeur de droit administratif
à la Faculté de droit de Toulouse.

(1) La division du travail social peut se ramener à l'imitation aussi bien que la sociabilité. Car la sphère de l'imitation a deux pôles : l'imitation d'autrui, qui crée la sociabilité, l'imitation de soi-même qui crée la division du travail. Se spécialiser, c'est en effet s'imiter soi-même, puisque c'est répéter indéfiniment une même série d'actes.

Or l'imitation d'autrui repose sur la sympathie, l'imitation de soi-même repose plutôt sur l'égoïsme. Ce principe égoïste qui se cache sous la division du travail est le serpent caché sous les fleurs.

CHRONIQUE POLITIQUE

FRANCE

J'ai rencontré hier, jour de marché, sur la place de mon village, un de mes électeurs landais, homme de grand bon sens et républicain de l'avant-veille. Du plus loin qu'il m'a aperçu il m'a dit en riant : « Mon cher député, vous avez entendu tant d'interpellations à la Chambre pendant le dernier trimestre que vous ne m'en voudrez pas de vous adresser une question : pourquoi donc interpelle-t-on toujours à la Chambre ? N'avons-nous pas à la tête du gouvernement un homme, M. Casimir-Perier, qui doit inspirer confiance à tous les républicains sincères ? Les ministres seraient-ils, par définition, des hommes que l'on interpelle ? N'y aurait-il donc pas moyen de réglementer le droit d'interpellation ? » — Et j'ai répondu en riant : « Mon cher ami, vous êtes plus fort que M. Goblet, car vous avez sur lui cette supériorité que vous ne voulez pas être ministre, et vous parlez aussi bien que M. Deschanel, car vous estimez comme lui que ce n'est pas la Constitution qu'il importe de reviser, mais le règlement de la Chambre. » Et j'ai ajouté : « Savez-vous que vous êtes un historien et un philosophe ? car la petite question que vous m'avez adressée résume toute l'histoire parlementaire de ce dernier trimestre. »

Nous nous sommes quittés. Il est allé à ses affaires et je suis rentré pour écrire cette chronique. Or, songeant à cette conversation, j'ai voulu tout d'abord faire le compte exact des interpellations, qui, du 9 janvier au 19 mars, ont été adressées au Cabinet de M. Perier. Et j'en ai trouvé neuf. Les voici par ordre de date : le mardi 23 janvier, M. Brunet a interpellé sur notre situation à Madagascar ; le vendredi 25 janvier, M. G. Graux, sur les charbonnages du Nord et du Pas-de-Calais ; le mercredi 31 janvier et jours suivants, M. Lockroy, sur la marine ; le samedi 10 février, M. Faberot, sur la Bourse du travail ; le samedi 3 mars, M. Brisson, sur la politique religieuse ; le lundi 5 mars et jours suivants, MM. Turrel et Brousse, sur la mévente des vins ; le jeudi 8 mars, M. Jaurès, sur les subventions données aux anarchistes par les capitalistes et les prêtres ; le samedi 10 mars, M. Ricard, sur les

transports, et M. Baudry d'Asson, sur les fabriques. Si nous considérons que le débat sur la revision a été une véritable interpellation de MM. Goblet et Pelletan sur la politique générale du Cabinet, et que le Sénat a voulu, lui aussi, avoir sa petite journée à propos de la création du ministère des colonies, nous voyons que le ministère a subi onze assauts en règle en soixante-douze jours de session. Sans doute, il en est sorti victorieux, et les interpellateurs en ont été pour leurs frais d'éloquence. On peut dire même qu'ils ont fortifié le Cabinet et grandi singulièrement la personne de M. le président du Conseil. Mais toutes ces interpellations étaient-elles également utiles, et la Chambre, en particulier, n'aurait-elle pu, souvent, mieux employer son temps, celui du ministère et de la France ?

Décidément, mon électeur des Landes avait raison : dans l'histoire de cette législature, le premier trimestre de la session ordinaire de 1894 sera le trimestre des interpellations.

Deux événements importants avaient marqué les premiers jours de l'année 1894 : les élections sénatoriales du 7 janvier et la condamnation à mort de l'anarchiste Vaillant par le jury de la Seine.

Les élections sénatoriales avaient montré que les républicains de gouvernement avaient pour eux l'opinion de tout ce qu'il y a d'honnête et de sensé dans la nation, et elles avaient été en même temps, comme les élections législatives des 20 août et 3 septembre, un éclatant succès pour l'idée républicaine. Elles avaient réjoui le pays. Celui-ci avait accueilli avec une satisfaction au moins égale le courageux verdict du jury de la Seine. Ce n'est pas que le pays soit cruel et impitoyable; mais il ne confond pas la pitié avec la faiblesse. Et si, à l'honneur de notre fin de siècle, un souffle de pitié pour toutes les misères humaines fait frissonner aujourd'hui tous les cœurs généreux, il ne convient pas, néanmoins, par je ne sais quelle aberration étrange, de prendre de vulgaires criminels pour de simples malheureux. La situation, à la rentrée, paraissait donc bonne. Et les socialistes, qui, le surlendemain, faisaient courir dans les couloirs de la Chambre une liste d'adhésion pour demander au Président de la République la grâce de l'anarchiste, pouvaient s'en apercevoir, car ils étaient repoussés avec perte et recueillaient péniblement soixante-dix signatures. Ni anarchie, ni faiblesse, et à l'œuvre sous l'impulsion d'un ministère qui gouverne, tel était au Parlement le sentiment d'une compacte majorité.

Réélu président de la Chambre, M. Charles Dupuy avait exprimé la bonne volonté générale en un petit discours d'une bonhomie amusante, où il avait engagé ses collègues à ne pas dépenser dans

les couloirs leur activité et leur force et les avait conviés au travail des Commissions et de la tribune. On avait souri et l'on s'était mis à la besogne.

M. Burdeau, ministre des finances, avait déposé un remarquable projet de loi portant autorisation de rembourser ou de convertir en rente 3 1/2 0/0, les rentes de 4 1/2 0/0 inscrites au Grand Livre. Ce projet faisait, dès le lendemain, 16 janvier, l'objet d'un rapport lumineux de M. Poincaré et la Chambre, jugeant comme le ministère que la conversion du 4 1/2 0/0 venait au bon moment et qu'une pareille mesure devait être votée promptement, allait l'adopter sans encombre, lorsque M. Jaurès, qui aurait mieux fait de garder son esprit pour les couloirs, vint, par un amendement insidieux et de pure réclame en faveur du parti socialiste, pris d'une affection inattendue pour la petite propriété rurale, réclamer que le produit de la conversion fût affecté au dégrèvement du principal de l'impôt foncier sur la propriété non bâtie. Pour tous les esprits sérieux, se prononcer à l'aveugle sur le produit de la conversion sans connaître exactement la situation financière, sans savoir dans quelle mesure une décision de ce genre pouvait déséquilibrer le budget, était, disons le mot, un attrappe-nigauds. Malheureusement, un grand nombre de députés, peut-être sans grande réflexion et sans s'inquiéter s'il n'y aurait pas pour les agriculteurs de France des dégrèvements plus utiles, comme celui des droits de mutation, par exemple, avaient mis dans leur programme le dégrèvement de l'impôt foncier et leur courage n'allait pas jusqu'à la répudiation de leurs engagements électoraux, même les plus irréfléchis. M. Casimir-Perier allait être obligé de monter sur la brèche pour ressaisir une majorité pleine de bonnes intentions et néanmoins déjà chancelante. Il devait y rester deux mois ; car à la lumière de l'amendement Jaurès, l'opposition radicale et socialiste avait trouvé tout un système d'obstruction parlementaire : désagréger le parti républicain en l'acculant constamment à ce que j'appellerai volontiers la politique de la surenchère républicaine. Mais de cette obstruction même devait sortir bientôt mieux qu'une majorité, mieux qu'un gouvernement, un homme d'État. J'ai nommé M. Casimir-Perier. Et le ministère, dont les divers membres n'avaient point paru dans les premiers temps également solides, allait se fortifier par la lutte même et devenir tout à fait digne de son chef. On devait le voir quelques jours plus tard, lors de l'interpellation Lockroy.

Tandis que la Chambre, dont la majorité s'était retrouvée à la voix du président du Conseil, procédait dans un silence laborieux à la nomination de ses grandes Commissions des douanes, de

l'armée, de la marine, du travail, etc., etc., M. Lockroy achevait dans un silence relatif la préparation de ce grand discours sur les gaspillages de l'Administration de la marine, qui, de l'avis de tous les journaux de l'opposition, devait, au nom de M. Clémenceau, achever contre le ministère l'œuvre de désagrégation commencée par la prédication de M. Jaurès et être en quelque sorte la revanche de la *Justice*.

Depuis deux mois, c'était comme un mot d'ordre chez les adversaires du Cabinet : on ne parlait que du désordre de nos arsenaux et surtout de la mauvaise organisation de notre défense côtière, si bien qu'une immense suspicion, habilement préparée et entretenue, envahissait, peu à peu, les esprits et que la France qui, depuis l'année terrible, a donné les millions sans marchander pour le salut de la patrie, était en train de se demander si, cette fois encore, elle n'était pas indignement et abominablement trahie. Certes, nous avons été à triste école, et les leçons du passé nous ont rendus justement défiants. Nous avons toujours dans l'oreille, même les plus jeunes, comme un écho de cette confiance mensongère du maréchal Lebœuf, affirmant à la tribune du Corps législatif que la France était *prête, archiprête*, et qu'il ne *manquait pas un bouton aux guêtres de nos soldats*. Et cela même nous a mis en éveil. Nous sommes moins chauvins et plus patriotes. Nous n'avons plus peur de la vérité et les chansons de Béranger ne sont plus pour nous le dernier mot de la science militaire. Aussi, le 30 janvier, la majorité de la Chambre, en écoutant M. Lockroy développer son interpellation, ne se demandait pas s'il y avait, ou non, dans ce discours pessimiste, une arrière-pensée politique contre un gouvernement, qui, en tout état de cause, ne pouvait être personnellement responsable de désordres antérieurs à lui ; elle élevait son cœur plus haut, ne pensant qu'à la Patrie, et quand l'orateur demandait : « *Qu'avez-vous fait des millions que nous avons versés entre vos mains pour la préservation de nos frontières et pour la garde de notre honneur ?* » nous pouvions différer d'opinion sur la compétence de la Commission parlementaire ou de la Commission extraparlementaire, mais nous étions tous patriotiquement émus.

Le général Mercier, ministre de la guerre, est venu deux jours plus tard mettre les choses au point. Tandis qu'il parlait, d'un ton très calme, un grand silence s'était fait sur tous les bancs. On sentait, à l'écouter, qu'on avait en face de soi non une *compétence galonnée*, mais, selon l'expression même de l'honorable ministre, un homme de bon sens et de bonne foi. On était vraiment pris aux

entrailles et l'on était heureux pour l'armée et pour la France. Il n'y avait point là, en effet, une de ces confiances aveugles comme celle du maréchal Lebœuf. Le ministre ne soutenait pas que tout fût pour le mieux dans la meilleure défense du monde. Écoutez-le par exemple, parlant du Cotentin, vous saisirez sur le vif sa bonne foi en même temps que sa manière oratoire toute simple et d'autant plus forte : « Vous connaissez tous la conformation de la presqu'île du Cotentin ; elle se trouve reliée au continent par un isthme qui porte le nom de Portbail. Il a cinq ou six kilomètres de largeur, et l'ennemi qui débarquerait dans le voisinage de cet isthme pourrait en rendre l'accès difficile aux troupes de la défense mobile. Par conséquent, à mon avis, il y a une précaution à prendre, c'est de construire à l'isthme de Portbail un fort qui sera, pour ainsi dire, la serrure de la porte dont nous aurons la clef dans notre poche. Avec cette précaution, toute défense mobile peut être certaine d'arriver dans la presqu'île du Cotentin et de jeter à la mer le téméraire qui se serait hasardé à débarquer. »

On ne saurait imaginer le succès d'un pareil langage qui nous a réconfortés sans nous inquiéter. Car le ministre de la guerre n'a pas un instant songé à lui-même et n'est pas monté au Capitole pour se décerner la couronne triomphale, selon l'exemple trop récent et trop fameux d'un général, cher, il nous en souvient, à l'extrême gauche. Ce discours est de ceux, trop rares, dont on peut dire qu'ils sont avant tout une bonne action.

Il a été en même temps une victoire parlementaire remportée par l'honorable général, car pendant un mois tout entier le Parlement et le ministère ont pu respirer à peu près et étudier de concert, sous tous ses aspects multiples, la question de la mévente des blés. Cette importante discussion a occupé la Chambre et le Sénat pendant la plus grande partie de février. Elle a fait le plus grand honneur à la nouvelle Chambre par le talent des orateurs qui y ont pris part. Protectionnistes avec MM. Méline et Graux, libre-échangistes avec MM. Léon Say et Labat ont fait preuve d'une véritable science, et le ministre de l'agriculture, M. Viger, qui a fini par rallier au droit de sept francs la majorité du Parlement, a remporté à son tour un vrai succès personnel et ministériel. C'est précisément à propos de cette discussion que la Chambre a entendu le langage le plus utile qui ait été tenu à la tribune depuis le début de la législature et qui a été, lui aussi, lui surtout, une bonne action. Je veux parler du discours prononcé par M. Jules Roche en réponse à une proposition de MM. Jaurès et Guesde, qui, déci-

dément en quête d'électeurs ruraux, avaient demandé que l'État eût le monopole de l'importation et de la vente des blés étrangers. C'était vraiment enfantin ; car il fallait, tout d'abord, trouver deux cents millions de francs pour l'achat des dix millions de quintaux de blé que nous avons besoin d'importer chaque année. De plus, par la nécessité même de maintenir les cours du blé à 25 francs les 100 kilogr., l'État était forcément conduit à acheter tous les blés de l'intérieur, et alors il lui fallait se procurer non plus deux cents millions de francs, mais deux milliards, et nous en venions tout simplement au régime des assignats. Mais si la proposition socialiste ne supportait pas l'examen d'un esprit tant soit peu réfléchi, elle n'en était pas moins extrêmement dangereuse par sa simplicité même, et, parée de toutes les séductions de l'éloquence de M. Jaurès, elle était, vraiment, comme un miroir aux alouettes. Il importait que l'école socialiste fût une bonne fois mise au pied du mur et, selon un mot cher à M. Jules Guesde, coiffée du bonnet d'âne ; M. Jules Roche l'a fait de main de maître. Il a montré à MM. Jaurès et Guesde que le système nouveau préconisé par eux était, au fond, vieux comme le monde : « *Ce qu'ont, successivement développé à cette tribune MM. Jaurès et Guesde, c'est la conception qu'ils nous présentent comme nouvelle alors qu'elle est aussi vieille que les erreurs dans ce monde, et qui consiste à dire que l'État peut et doit procurer le bonheur, créer la richesse, modifier dans sa constitution essentielle la société humaine, tandis que la société est, au contraire, un corps vivant qui se développe à travers les siècles par le travail et par la liberté suivant les lois naturelles qu'il n'appartient à personne de méconnaître un seul instant.* » Voilà bien la vérité vraie. Tout le progrès de l'histoire consiste à affranchir le citoyen des liens qui l'enserraient et l'étouffaient dans les sociétés primitives où les collectivistes voudraient nous ramener. La Révolution française, dans son inspiration primordiale, n'a été que le *sursum corda* des individus opprimés par l'ancien régime, héritier direct de l'Empire Romain. Les socialistes n'ont pas le droit de se réclamer d'elle. Ils ne sont que des fils ingrats qui mutilent cette noble mère. Ils ne sont pas des hommes de progrès. Ils ne sont que les plus dangereux de tous les réactionnaires. Il fallait que la société contemporaine issue de la Révolution, et qui, malgré les misères inséparables de la vie, est plus douce et plus pitoyable qu'aucune autre à ceux qui souffrent injustement, qui n'est dure qu'à ceux qui n'ont pas le courage de faire œuvre d'homme, fût vengée une bonne fois de si coupables calomnies. M. Jules Roche l'a fait en homme de

cœur. Il était bon et réconfortant d'entendre ces nobles paroles qui nous élargissaient l'âme. Il serait à souhaiter que le discours de M. Jules Roche fût édité en brochure et qu'un tirage considérable en fût fait. Ce serait une excellente réponse, celle de la justice et du bon sens, aux erreurs grossières que le socialisme essaie de répandre dans les campagnes.

Entre les blés et les vins, entre M. Jaurès et M. Turrel, la Chambre a eu deux intermèdes : le premier dans la discussion du projet d'assainissement de Paris, interrompu par une autre question d'assainissement, celui de la Chambre elle-même, par l'invalidation de l'élection Wilson ; le second dans la discussion d'une question de M. Cochin relative à un arrêté du maire de Saint-Denis et à une décision du Conseil d'État sur les enterrements religieux, qui, transformée en interpellation par M. Brisson, a paru un moment devoir être la revanche inopinée de M. Lockroy après la revanche manquée de M. Clémenceau. Ça été la grande journée de l'*esprit nouveau*.

On sait comment le ministre des cultes, M. Spuller, qui ne peut être suspect de cléricalisme et qui n'a rien renié de son passé ni de la fidélité à une chère et grande mémoire, ayant été amené à parler des rapports entre l'Église et l'État, a employé cette expression mieux faite, peut-être, pour une académie de philosophes que pour une assemblée d'hommes politiques. Un beau tumulte a suivi et l'opposition s'est crue, enfin, la maîtresse de la place. Heureusement que le président du Conseil veillait. Jamais il ne fut mieux inspiré. Ce jour-là, vraiment, nous a été révélé un homme d'État.

Avec une sincérité qui n'admet aucun doute, M. Casimir-Perier a dit qu'il n'entendait rien abandonner du patrimoine intangible des lois scolaire et militaire qui sont le pur esprit républicain, non plus que des droits de l'État laïque que les vrais républicains ne cesseront jamais d'affirmer, quoi qu'il advienne. Mais, avec un courage d'autant plus admirable qu'il heurtait de front des préjugés respectables dans la bouche, tout au moins, de l'honorable M. Brisson, il a montré que le moment de la grande guerre contre l'autorité religieuse était passé, puisque la République avait remporté la victoire, et qu'il serait indigne et ridicule d'entreprendre contre des vaincus une petite guerre de mesquines taquineries. La République n'abdique pas ; elle ne va pas s'humilier à Canossa ; elle n'abat point son drapeau et ne rend pas les armes. C'est l'Église qui fait l'acte de contrition et qui demande la paix ; pourquoi la République, étant la plus forte, la lui refuserait-elle ? Nous

verrons bien si la pénitente a la contrition parfaite et le ferme propos. Ne restons-nous pas les maîtres de la maison que nous avons bâtie?

Et si jamais l'Église venait nous dire : « *La maison est à moi, c'est à vous d'en sortir* », nous aurions, Dieu merci, de quoi lui répondre, puisque nous en gardons les clefs.

Mais la vigilance n'est ni la tyrannie ni l'intolérance. Dans le pays de Michel de l'Hôpital et de Voltaire, tous les fanatismes seront toujours également odieux, et précisément parce que nous sommes des républicains, nous devons être respectueux de la liberté de conscience et de pensée qui est notre principe et notre raison d'être. Nous avons mieux à faire que de réveiller les premiers, au nom de je ne sais quelle étroitesse d'esprit et de cœur, les guerres religieuses. Il y a dans le pays d'autres causes de divisions et de discordes qui sollicitent notre attention et que nous devons chercher à guérir, si nous voulons rester dignes du beau nom de républicains. Il y a surtout (pourquoi ne pas le dire avec le président du Conseil), « *le sentiment de l'autorité à rétablir* », non pas de l'autorité tyrannique et arbitraire, mais de l'autorité librement consentie et par conséquent librement obéie, qui honore également celui qui s'y soumet et celui qui l'exerce, qui n'est pas exclusive de la liberté, qui en est au contraire l'expression supérieure et à laquelle une démocratie ne saurait renoncer sans se désagréger et périr.

La grande bataille de l'*esprit nouveau* était à peine terminée qu'une nouvelle bataille commençait avec une nouvelle interpellation. Elle devait être beaucoup plus longue, mais beaucoup moins chaude.

Et cependant le Midi s'était levé tout entier, de la Gironde aux Pyrénées-Orientales, sous la conduite d'un député de l'Aude, M. Turrel.

Il est vrai qu'en la circonstance Bercy était plutôt l'ennemi que le ministère. Un moment, on a cru que les bouilleurs de crû allaient, aux lieu et place des *mouilleurs*, être les victimes de l'interpellation.

Par bonheur, l'Armagnac et la Bourgogne veillaient. Ils ont pu éloigner pour l'instant le calice d'amertume. Et, à ce propos, il convient, croyons-nous, de mentionner, parmi les projets de loi qu'a fait éclore, en ce trimestre, la toujours féconde initiative parlementaire, une très remarquable proposition de l'éminent représentant du Gers, M. le Dr Lannelongue, qui, en soumettant les bouilleurs de crû des communes rurales à une déclaration devant une Commission composée du maire, d'un délégué du Conseil muni-

cipal et du receveur des contributions indirectes, par une assimilation très ingénieuse avec ce qui se passe en matière de contributions directes, éviterait aux propriétaires les vexations de l'exercice à domicile et sauvegarderait cependant les intérêts du Trésor, en lui permettant d'accomplir, avec le dégrèvement des boissons hygiéniques, la réforme depuis si longtemps attendue de la loi de 1816. Bref, malgré l'intervention du Midi tout entier, et peut-être à cause de cette intervention même, le grand fracas de l'interpellation sur la crise viticole, qui, à la différence des autres crises, pourrait bien venir d'un excès de production, s'est terminé par le vote d'un ordre du jour fort calme, invitant le gouvernement à présenter à la Chambre : 1° l'allègement des impôts et taxes qui pèsent sur les vins ; 2° la répression énergique des fraudes dans le commerce de ce produit ; 3° la répression des sophistications qui résultent de l'addition d'eau, d'alcool ou de produits artificiels ; 4° des mesures en faveur de l'exportation et de la vinification.

Cependant, les lauriers cueillis pour le ministère par MM. Jaurès, Lockroy et Brisson devaient rendre jaloux M. Goblet, aidé de MM. Pelletan et Naquet. Il a profité des dernières séances pour instituer un grand débat sur la revision, qui était en réalité, personne ne s'y est mépris et le président du Conseil moins que tout autre, une attaque en règle contre le Cabinet. Car pourquoi, je vous prie, reviser en ce moment la Constitution de 1875? A coup sûr, elle n'est point parfaite ; mais où sont les Constitutions parfaites? Il y a cent ans, vivait un homme qui s'appelait Sieyès, et qui, tout ainsi que M. Goblet, fut, pendant dix ans, en mal de Constitution idéale. La gestation fut laborieuse, si laborieuse qu'elle se termina par la mise au monde d'une Constitution césarienne; et il se trouva que l'homme qui, le premier, avait proclamé la nécessité de l'organisation politique du Tiers État fut celui, qui, finalement, donna au Tiers État et à la France un maître, et quel maître !... Après quatre-vingt dix ans, nous souffrons encore de son despotisme.

Ce qui fait, peut-être, le plus grand mérite de la Constitution de 1875, c'est qu'elle a été le produit d'une transaction entre les deux tendances opposées qui, quoi qu'on fasse et dise, se partageront toujours les esprits, tenant l'une et l'autre au cœur même de l'humanité : la tendance conservatrice et la tendance progressiste. A l'Assemblée Nationale, où la haine du pouvoir absolu était le lien commun, la première était assez bien représentée par celui que l'on appela longtemps le Père de la République, M. Wallon, et la seconde par Gambetta qui comprit bientôt tout le parti que les vrais républicains pouvaient tirer de cette Constitution pour le triomphe de

leurs idées. Avec son admirable sens de la vie et de l'histoire, Gambetta savait, en effet, que les Constitutions valent moins par lenrs articles que par les hommes qui sont au pouvoir et par les peuples dont ils sont les mandataires, et que la Constitution la plus libérale du monde serait impuissante à faire aimer la liberté par un peuple mûr pour la servitude. Il savait que la Constitution anglaise n'a jamais été rédigée, mais qu'elle a été si bien inscrite dans les mœurs de nos voisins, qu'ils sont devenus, depuis le moyen âge, le peuple le plus libre de l'Univers. Gambetta comprenait enfin que, même avec la Constitution de 1875, le dernier mot resterait toujours à celui qui, dans notre démocratie, doit toujours demeurer le maître, le suffrage universel.

Et de fait, que se passa-t-il, deux ans plus tard, au 16 mai? Enfermé dans la Constitution par Gambetta que suivait le parti républicain tout entier, le Pouvoir Exécutif ne fut-il pas obligé de se soumettre et, quelque temps plus tard, de se démettre?

Mais sont-ce là tous les avantages de la Constitution de 1875 ? Avec son Président de la République et son Sénat pondérateurs, — ce Sénat que Gambetta lui-même appelait le grand Conseil des communes de France et qui, quelques années après sa mort, au moment de l'aventure boulangiste, devait sauver la République et la Patrie, — ne renferme-t-elle pas de précieuses garanties pour la liberté ? Avec elle le despotisme d'un homme est impossible, — on l'a bien vu au 16 mai, — et avec elle est impossible aussi une tyrannie, qui, j'en demande pardon aux mânes de Robespierre, est souvent plus terrible que la tyrannie d'un homme : celle d'une Assemblée. Enfin la Constitution de 1875 a pour elle la meilleure des raisons de vivre : elle vit, et, depuis tantôt vingt ans, elle a fait ses preuves. Sans doute, elle a semblé, parfois, organiser le gâchis, mais la faute en était-elle bien à la Constitution, ou tout simplement aux législateurs eux-mêmes, qui, empiétant sur les droits de ministères trop déférents, ne permettaient pas à l'Exécutif de diriger et de gouverner ? Et cependant, que d'admirables choses faites en ces vingt ans, à l'abri de la Constitution de 1875 ! Ce serait le cas de reprendre à son compte la fameuse brochure de M. de Montalivet, en réponse à M. Rouher : « Rien, ou dix-huit ans de régime parlementaire. » La République désormais incontestée, l'armée refaite, l'âme de la jeunesse raffermie, le crédit de la France reconstitué, un grand espoir venu de l'Est, n'est-ce donc rien ? Et n'est-ce rien, non plus, que le souffle de pitié éclairée pour toutes les misères humaines qui anime tous les braves cœurs de ce pays, et qui est sorti de la République constitutionnelle par-

lementaire et libérale, comme la conséquence du principe et la fleur du bourgeon ?

Non, le remède au mal dont nous souffrons n'est pas dans une revision de la Constitution, mais dans une revision de nos mœurs politiques et parlementaires et peut-être aussi dans une intelligente revision de nos institutions administratives, car, selon le mot profond de Tocqueville, la France, depuis le Consulat, à chacune de ses révolutions, s'est bornée à mettre la tête de la liberté sur un corps servile. Tout cela, M. Deschanel l'a admirablement dit en réponse à M. Goblet. Mais l'événement capital de cette discussion mémorable a été le langage de M. Casimir-Perier. Avec quel accent il a montré que détruire en ce moment la Constitution serait faire un saut dans l'inconnu, agiter la partie laborieuse de la nation qui ne regarde pas aux chinoiseries constitutionnelles, pour les intérêts d'on ne sait trop quelles petites ambitions ! « La liberté et l'ordre républicains sont fondés ; pourquoi fonder l'anarchie et le désordre, qui ont toujours pour conséquence le despotisme : et le despotisme, c'est toujours la ruine et toujours l'invasion ; c'est toujours le deuil de la liberté s'achevant dans le deuil de la patrie. » Il fallait entendre cette voix vibrante d'un honnête homme et d'un homme d'État aux prises avec tous ces sophismes et toutes ces rancunes. Une victoire plus éclatante que toutes les autres a été la récompense d'un si noble langage.

Et la majorité républicaine, qui, pendant ces trois mois d'interpellations insidieuses ou retentissantes, n'a pas abandonné le ministère sorti d'elle-même, a trouvé, elle aussi, sa récompense. Car de ces luttes stériles en apparence est sorti, nous l'avons dit au début, mieux qu'un gouvernement, un homme d'État.

Un homme d'État, c'est l'oiseau rare entre tous dans la politique. Car ce n'est pas, heureusement, un politicien. Un homme d'État, c'est, dans un régime de libre discussion et de libre suffrage, l'homme qui ne dit pas comme le caporal du Vaudeville à propos de son escouade : « *Je la suis, donc je la mène ;* » mais qui ose dire à une majorité : « *Je suis ton chef, il faut me suivre et vaincre avec moi.* »

Il est, certes, respectueux de l'indépendance de ses collègues du Parlement et de celle de son pays et il n'entend rien demander qu'à la persuasion et à la légalité, mais il n'entend rien, non plus, abandonner de ses prérogatives constitutionnelles et préfère sacrifier le pouvoir que ses idées. Car un homme d'État a des idées, au contraire du politicien qui a, surtout, des convoitises. Il a plus et mieux qu'une politique, il a une philosophie politique. Il

voit de haut et il voit loin. Il sait ce qu'il veut et où il va. Il a des principes auxquels il reste fermement attaché et il a trop de conscience pour être un sceptique. Mais par cela même qu'il est un philosophe, il n'est ni un fanatique ni un sectaire et son esprit est aussi largement ouvert que sa volonté est ferme et son cœur généreux. Il est éloquent, parce qu'on commande aux assemblées par la parole; mais sa parole est encore de l'action, parce qu'il importe plus d'agir que de parler. Et il agit comme il parle, délibérément et résolument, ayant mieux que du talent : de l'autorité et du caractère.

Quand un parti a, dans un pays libre, la bonne fortune de posséder un homme de cette envergure, il peut se promettre les vastes pensers, et il s'honore en le suivant.

Le parti républicain peut suivre hardiment M. Casimir-Perier. Depuis la mort de Thiers, de Gambetta et de Ferry, il cherchait un homme d'État. Il en a trouvé un. Qu'il continue à se serrer virilement autour de lui pour la patrie et pour la République. Majorité servile, clameront les prétendus indépendants et les prétendus habiles. Majorité d'autant plus libre, répondrons-nous, qu'elle sait mieux comprendre le langage de la raison et y conformer sa conduite. C'est Pascal, l'auteur des *Provinciales*, qui a écrit quelque part en termes admirables : « L'homme qui ne sait pas obéir à la raison n'est qu'un esclave et un sot. »

ÉTIENNE DEJEAN,
Agrégé d'histoire,
Député des Landes.

Paris, 20 mars 1894.

PAYS SCANDINAVES

(DANEMARK, SUÈDE ET NORVÈGE)

La *Direction* a jugé convenable de faire précéder une chronique régulière des événements parlementaires en Suède, en Norvège et en Danemark, d'un exposé abrégé de la Constitution et des institutions principales de ces pays, afin de donner ainsi une base solide à une relation périodique des événements de la politique journalière.

APERÇU DE L'ORGANISATION POLITIQUE DU DANEMARK, DE LA SUÈDE ET DE LA NORVÈGE.

Dans chacun de ces trois royaumes, la constitution est monarchique constitutionnelle. A côté d'un roi héréditaire et d'un ministère exerçant le gouvernement, se trouve une représentation nationale, nommée *Riksdag* en Suède et en Danemark et *Storthing* en Norvège. Pour ce qui concerne les affaires ecclésiastiques, il existe de plus, en Suède, à côté du Riksdag, une représentation spéciale (Kyrkomöte), composée d'une part de membres laïques élus et, d'autre part, de membres du clergé.

Le pouvoir exécutif appartient au roi avec le concours de conseillers responsables choisis par lui. Toutefois, cette responsabilité peut être rendue bien plus facilement effective en Norvège, où le Storthing a non seulement le droit d'intenter l'action en responsabilité, mais aussi peut, au moyen d'une de ses subdivisions, le *Lagthing*, exercer une influence directe sur le jugement d'un semblable procès. Il en résulte que la Norvège s'approche beaucoup plus d'un gouvernement purement représentatif. Dans les trois royaumes, les membres du Conseil d'État jouissent du privilège de participer aux délibérations de la représentation.

Le pouvoir *législatif* est partagé entre le gouvernement et la représentation, mais d'après des principes très différents dans les différents royaumes. A la vérité, dans les trois pays, l'initiative appartient aussi bien au gouvernement qu'à la représentation et, en règle générale, leur action commune est exigée pour l'établissement des lois ; de même, le gouvernement, dans des limites quelque peu différentes, possède le droit d'édicter des lois administratives et provisoires. Cependant, ce droit du roi d'édicter des lois administratives est plus grand en Suède que dans les deux autres royaumes. La différence la plus saisissante est toutefois qu'en Norvège le roi ne possède qu'un droit de veto *suspensif*. A l'origine, les prescriptions de la Constitution norvégienne n'ont pas parlé du droit de veto relativement aux changements à apporter à la Constitution. En fait, cependant, le Storthing a réussi à imposer ses vues en de semblables questions par le jugement prononcé par le Riksrätt contre les conseillers du roi, en 1884. Le roi n'a toutefois pas abandonné son droit formel de veto *définitif* en pareilles matières. Et, puisque la Constitution norvégienne défend expressément *tous* changements à cette Constitution qui seraient opposés à l'esprit de la loi, et que diverses prescriptions n'y ont été inscrites que par suite de l'union avec la Suède et après déli-

bération avec les représentants de ce pays, il semblerait qu'un semblable veto dût exister, au moins dans les questions constitutionnelles d'importance capitale, ou qui se rattachent à l'union avec la Suède.

Au point de vue *financier*, c'est en Danemark que les droits du gouvernement sont le plus étendus. Toutes les ressources de l'État sont exclusivement administrées par le gouvernement. Aucun impôt ne peut être créé, aucune dépense ordonnée sans une loi sanctionnée par le roi. Jusqu'à quel point s'étend le droit du gouvernement d'édicter des lois de finances provisoires en cas d'un désaccord existant entre les deux Chambres ? C'est ce qui est contesté et ce qui forme l'objet d'un conflit constitutionnel durant depuis longtemps et dont nous rendrons compte plus tard.

En Suède, c'est sous l'administration et le contrôle directs et exclusifs de la représentation que sont placés aussi bien la Banque de Suède (Rikets Bank) que le Riksgäldskontor (Bureau des fonds d'amortissement), dans les attributions duquel est placée la Dette publique ainsi que toutes les institutions qui s'y rattachent. Le *Budget des recettes* est, de même, exclusivement voté par le Riksdag *seul*, quoique les décrets à ce relatifs soient promulgués par le gouvernement. En ce qui concerne les autres espèces de revenus d'État, comme aussi en ce qui regarde les dépenses d'État, une action commune égale est, en général, exercée par les pouvoirs de l'État.

En Norvège, au contraire, la caisse d'État est bien formellement placée sous l'administration du gouvernement, mais aucune taxe ne peut être imposée, aucune dépense faite sans l'appui d'une loi ou d'un décret de la représentation.

Sous le rapport aussi du droit de révocation des fonctionnaires, le gouvernement danois possède un plus grand pouvoir que les deux autres royaumes, où les fonctionnaires sont, en règle générale, inamovibles, à l'exception naturellement des membres du Conseil d'État, et partiellement aussi, d'autres fonctionnaires occupant des positions exceptionnellement influentes.

En Danemark, le gouvernement exerce, jusqu'à un certain point, une influence directe sur la composition de l'une des deux Chambres (le Landsthing).

La composition de la représentation est, naturellement, essentiellement différente dans les trois pays. En Suède, la réforme de la représentation, en 1865, a pu se relier à l'état de choses amené par les siècles précédents. En Norvège et en Danemark, ce système représentatif a été introduit pendant ce siècle comme une création

essentiellement nouvelle. Toutes les trois représentations ont cependant cette particularité caractéristique commune, que la plus grande influence est assurée aux agriculteurs, et spécialement, surtout en Suède et en Norvège, au grand nombre des petits cultivateurs. En conséquence aussi, le plus grand nombre des représentants sont des paysans. L'instruction, très développée dans les trois pays, a produit ce résultat que très souvent ces représentants agriculteurs sont tout à fait au courant de ce qui concerne la politique pratique et d'une valeur intellectuelle égale à celle des autres classes de la société. A ceci contribue en Suède pour beaucoup ce fait que la classe des paysans a depuis des siècles pris une part active à la vie publique et a par suite son éducation politique toute formée. C'est du reste aussi un trait commun que la répartition entre villes et campagnes a obtenu une influence spéciale sur la composition de la représentation.

En Suède et en Danemark, le système adopté est celui de la dualité dans la représentation. Par suite, celle-ci est divisée en deux Chambres, nommées : en Suède, *Första Kammaren* (première Chambre), et *Andra Kammaren* (seconde Chambre) ; en Danemark, *Landsthing* et *Folkething*. En Norvège, la représentation est composée d'une seule Chambre, le *Storthing*, qui, à la vérité, se partage en certains cas en deux divisions nommées *Lagthing* (comprenant un quart du Storthing) et *Odelsthing* (les trois quarts).

En Suède, où, jusqu'en 1866, la représentation était divisée en quatre États : noblesse, clergé, bourgeoisie et paysans, la *Première Chambre* est élue par les votes des représentations communales des différentes provinces et des villes qui ont 25,000 habitants et au-dessus. Chaque circonscription électorale semblable élit au moins un représentant ; un nouveau représentant est ensuite élu par chaque 30,000 habitants de plus, de façon qu'une circonscription de 60,000 habitants élit deux représentants, une de 90,000. trois, etc. Le plus grand nombre de circonscriptions électorales nomment en conséquence simultanément plusieurs représentants. Deux circonscriptions seulement n'en élisent qu'un.

Le nombre des circonscriptions, ainsi que celui des représentants, est donc ainsi variable avec les fluctuations du chiffre de la population. Ce fait a été l'un des motifs qui ont amené le dépôt d'un projet de modifications ayant pour but de rendre fixe le nombre des représentants. C'est là la question constitutionnelle la plus importante soumise au Riksdag actuel ; plus tard nous reviendrons sur la solution de cette question.

Chacun de ceux, homme ou femme, qui paient l'impôt direct à la commune, a le droit de participer au vote pour la représentation communale; or celle-ci nomme directement les représentants à la *Première Chambre*. Il en résulte que, dans la pratique, le cens qui donne droit de vote pour cette Chambre est un peu *inférieur* à celui exigé pour la Seconde Chambre, en ce qu'un plus grand nombre de citoyens exercent, bien qu'indirectement, leur influence dans les élections pour la Première Chambre que dans celles pour la Seconde. Toutefois, cela est plus que compensé par d'autres prescriptions, de façon qu'on a pu réussir, tout en conservant l'origine populaire de la Première Chambre, à lui donner un caractère plus en harmonie avec la manière de voir, plus conservatrice de certaine façon, des classes supérieures. On a obtenu ce résultat, partie en élevant l'âge d'éligibilité (35 ans), partie au moyen d'un cens d'éligibilité plus élevé (possession de propriétés de la valeur de 80,000 couronnes — 112,000 francs ou d'un revenu annuel de 4,000 couronnes — 5,600 francs), partie par le mode de votation indirecte et enfin surtout en décidant que les membres de la Première Chambre ne recevraient aucun traitement et devraient ainsi, pour l'exercice de leur mandat, se soumettre à certains sacrifices économiques. Il s'ensuit que l'obligation d'accepter l'élection n'existe pas. Les tendances déjà conservatrices de cette Chambre sont encore entretenues essentiellement par la longue durée du mandat. En effet, chaque représentant est nommé pour une période de neuf années. De nouvelles élections ne sont faites qu'au fur et à mesure des vacances produites; de sorte que les élections ont lieu successivement. Un renouvellement général de toute la Chambre ne peut donc avoir lieu qu'à la suite d'une dissolution prononcée par le gouvernement, nécessitant forcément de nouvelles élections. La demeure dans la circonscription électorale ne constitue pas une condition d'éligibilité.

Les membres de la *Seconde Chambre* sont élus tant par les provinces que par les villes, ou par des circonscriptions électorales formées de plusieurs villes. Sous le rapport judiciaire, les provinces sont divisées en juridictions nommées *domsagor ;* chacune de ces juridictions élit *un* représentant. Si la population d'une juridiction dépasse le chiffre de 40,000, elle est divisée en deux circonscriptions, de sorte, qu'en genéral, il y a un représentant pour 20,000 habitants. Chaque ville renfermant 10,000 habitants ou plus forme une circonscription électorale et nomme un représentant en plus par chaque nouveau groupe de 10,000 habitants. Toutefois, une ville qui a plusieurs représentants à élire peut être partagée

en plusieurs circonscriptions électorales. Cette règle n'a cependant été encore appliquée qu'à Stockholm, la capitale, et cela tout récemment. Les villes ayant moins de 10,000 habitants sont réunies à d'autres pour constituer des circonscriptions électorales spéciales renfermant au moins 6,000 et au plus 12,000 habitants.

En résumé, les populations urbaines sont, à très peu près, deux fois plus représentées que les populations rurales, qui, malgré cela, conservent la majorité dans la représentation. On a établi cette proportion en 1865, lors du changement du mode de représentation, pour prévenir la trop prépondérante influence de la classe des paysans. Cependant, comme le nombre des représentants varie, ainsi que cela a lieu pour la Première Chambre, avec le chiffre de la population, et que celle des villes, en Suède comme ailleurs, augmente plus rapidement que celle des provinces, nous rencontrons ici encore la question de la fixation du nombre des représentants et celle subsidiaire de la proportion entre le nombre de représentants à élire par les villes et par les provinces.

Les votes sont émis directement par les électeurs dans les villes qui forment une ou plusieurs circonscriptions électorales. Dans les autres circonscriptions, soit urbaines, soit rurales, et suivant une décision périodiquement prise par la circonscription elle-même, les élections peuvent avoir lieu soit directement, soit indirectement, par des députés élus à cet effet. Le premier cas est le plus habituel.

Est électeur dans la circonscription toute personne majeure (à l'exclusion des femmes) jouissant d'une bonne réputation et possédant un immeuble de la valeur de 1,000 couronnes (1,400 francs), ou tenant à bail pour un temps assez long une propriété valant 6,000 couronnes (8,400 francs), ou enfin payant un impôt direct pour un revenu qui ne doit pas être inférieur à 800 couronnes (1,120 francs) par an. Bien que ce cens ne soit certes pas élevé, il s'est produit, dans ces dernières années, une agitation très vive en faveur de son abaissement, ainsi que pour l'introduction du suffrage universel. Plusieurs projets de loi à ce sujet sont même déposés à la Chambre.

Les conditions d'éligibilité sont 25 ans d'âge et la demeure dans la circonscription. L'élu ne peut, à moins d'empêchement légitime, refuser le mandat, mais il lui est accordé le remboursement de ses frais de voyage au Riksdag, aller et retour, et, en plus, une certaine allocation journalière, laquelle ne peut toutefois former un total de plus de 1,200 couronnes (1,680 francs) par an, quelle que soit la durée des travaux du Riksdag. Cette prescription a influé d'une façon très pratique sur l'expédition des travaux de la représenta-

tion qui, par suite, siège rarement beaucoup au-delà de quatre mois en Suède, tandis qu'en Norvège, aussi bien qu'en Danemark, la durée des sessions est toujours plus longue.

De nouvelles élections ont lieu tous les trois ans dans chaque circonscription et, entre temps, au fur et à mesure qu'une vacance se produit dans une circonscription. Le roi a toutefois le droit de dissoudre la Chambre avant l'expiration de son mandat et de décréter de nouvelles élections ; il a aussi le droit, soit en cas de dissolution, soit en dehors du temps de session, de convoquer le Riksdag en session extraordinaire.

Les membres du Conseil d'État ont le droit de présence et de délibération dans chaque Chambre ; mais ils ne peuvent voter qu'au cas où ils sont eux-mêmes représentants élus.

En principe, les deux Chambres ont la même importance et le même pouvoir. Tous les projets du gouvernement (propositioner) sont remis en même temps aux deux Chambres et toutes les questions doivent, autant que possible, être discutées *simultanément*. Chaque Chambre fournit un nombre égal de membres pour composer les Commissions permanentes (Utskott) qui ont pour but de préparer l'étude de la plupart des questions et qui, donnant leurs conclusions, exercent, par cela même, une grande influence sur la solution de ces questions. L'institution de ces Commissions permanentes et leur influence constitue l'un des traits les plus remarquables de la représentation suédoise ; l'expérience a montré qu'elles contribuaient à un haut degré à mettre en lumière les différentes faces des questions, ainsi qu'à amener dans les deux Chambres une très favorable communauté de travail. La solution d'une question exige, en général, une décision concordante prise par les deux Chambres. Si l'accord cherché n'est pas atteint (et, en ce cas, une nouvelle discussion peut avoir lieu dans la Commission permanente), la question est, pour cette fois, laissée de côté. S'il s'agit d'une question où une décision positive *doit* être prise (élections, établissement des impôts et questions budgétaires), le droit de solution définitive est autrement exercé. En certains cas, ce droit appartient à l'une des Commissions permanentes (Konstitutionsutskott — Commission permanente constitutionnelle) ; en quelques autres cas il est remis à des personnes de confiance spécialement désignées par les Chambres ; mais dans les cas les plus importants, surtout dans les questions relatives à l'assiette de l'impôt et au budget, on a recours à une *votation commune* des deux Chambres, qui a lieu simultanément, mais séparément dans chaque Chambre, sur un texte arrêté dont la formule a été préalablement adoptée par les

Chambres : après quoi, les votes de chaque Chambre sont additionnés et la majorité ainsi obtenue devient décisive. Le nombre des membres de la Seconde Chambre étant supérieur, elle se trouve ainsi avoir une influence plus grande dans les votations simultanées. La grande influence qui résulte ainsi du nombre des représentants et le déplacement de pouvoir que ses variations peuvent amener contribuent à rendre désirable la fixation du nombre des représentants. Cette question, sur laquelle nous sommes revenus plusieurs fois, a reçu une solution le 22 février dernier.

Le *Storthing* norvégien est élu, pour un tiers, par les villes et, pour deux tiers, par les districts de province. Le nombre des circonscriptions électorales et celui des représentants de chaque district, qui autrefois suivait les fluctuations du chiffre de la population, fut fixé par les lois de 1850 et de 1878. Les villes forment vingt-six circonscriptions, dont trois élisent quatre représentants chacune, et trois, deux représentants. Christiania, la capitale du pays et la plus grande circonscription électorale, ne nomme que quatre représentants. Des dix-huit départements (amt) du pays, huit envoient cinq représentants chacun, huit chacun quatre, et les autres chacun deux représentants au Storthing. De la sorte, des cent quatorze membres du Storthing, vingt seulement sont nommés au scrutin d'arrondissement, tandis que les quatre-vingt-quatorze autres sont nommés au scrutin de liste. Les élections ont lieu indirectement, par des députés nommés à raison d'un par cinquante électeurs dans les villes et, dans les communes rurales, d'un par chaque centaine complète d'électeurs.

Le droit au vote fut notablement élargi en 1884. Pour pouvoir exercer ce droit, en outre de la qualité de citoyen norvégien, il faut être ou avoir été fonctionnaire ; ou posséder ou tenir à bail pour cinq ans une propriété en province ou, à la ville, posséder un immeuble d'une valeur minima de 600 couronnes (840 francs) ; ou enfin, payer l'impôt sur un revenu annuel d'au moins 500 couronnes (700 francs) en province et de 800 couronnes (1,120 francs) dans les villes.

Pour être éligible, il faut, en général, appartenir à la circonscription où l'élection a lieu. Cependant, depuis 1884, les anciens membres du Conseil d'État peuvent être nommés dans un autre district que celui où ils ont droit de vote. Par contre, les conseillers d'État en service et certains autres fonctionnaires ne jouissent pas de ce droit.

Tout représentant élu est tenu d'accepter le mandat, à moins qu'il ne produise un cas d'exception reconnu valable. Le représen-

tant reçoit une allocation de 12 couronnes (16 fr. 80) par jour pendant toute la session du Storthing.

Le Storthing, qui se réunit chaque année le 1er février, est renouvelé complètement chaque troisième année. Pendant ce temps, le roi n'a le droit ni de le dissoudre, ni de décréter de nouvelles élections. Les élections partielles pour remplir les vacances qui se produisent sont assez rares, parce que les circonscriptions ont le droit de nommer des suppléants qui entrent en fonction dans la session pendant laquelle le représentant ordinaire viendrait à être empêché. Le caractère du Storthing est ainsi irrévocablement fixé pour la période triennale, quels que soient les changements qui puissent se produire pendant ce temps dans les affaires ou dans la manière de voir du pays. Il en découle que le résultat de chaque nouvelle lutte électorale a une bien plus grande importance en Norvège que partout ailleurs. En effet, le pouvoir du Storthing est déjà très étendu ; de plus, le parti de gauche, actuellement dominant, constamment guidé par la pensée énoncée autrefois par son chef le plus ancien et le plus important (J. Sverdrup) que « *toute* la puissance de la Norvège doit un jour être concentrée dans la salle du Storthing », s'efforce encore d augmenter ce pouvoir en l'étendant à certaines questions spéciales d'administration, à la nomination des fonctionnaires, etc. On voit donc que, pendant *toute* la durée du mandat, une puissance tyrannique, presque souveraine, peut être exercée dans le Storthing par une majorité à courte vue. Or, par suite du scrutin de liste, il peut facilement arriver, et tel est actuellement le cas, que la majorité élue ne soit que l'expression d'une majorité minime dans le corps électoral ; la situation devient alors de toute évidence inconvenable. Ainsi, lors des dernières élections, la gauche ne disposait que d'environ 51,000 voix contre environ 50,000 appartenant à la droite ; mais dans le Storthing même, la droite ne dispose que de 30 à 40 voix et se trouve ainsi absolument sans force contre les 70 à 80 voix de gauche.

On rencontre cependant aussi en Norvège une faible tendance vers le système de la dualité des Chambres. En effet, lorsque le Storthing se constitue, il doit, comme nous l'avons fait remarquer ci-dessus, se partager en deux divisions, nommées, la première et principale *Odelsthing* et la seconde *Lagthing*, pendant que le Parlement dans son ensemble conserve le nom de Storthing. A l'origine, le but était assurément de faire résoudre la plupart des questions au moyen d'une décision concordante des deux divisions agissant séparément, auquel cas une minorité aurait plus de chances de succès dans l'une ou l'autre des deux divisions. La fonction

essentielle du Storthing réuni aurait donc été de se constituer et d'opérer sa division, indiquée ci-dessus, en deux divisions, de la décision desquelles l'issue des questions eût ensuite dépendu. Mais tout pouvoir politique supporte impatiemment l'endiguement résultant d'un autre pouvoir et s'efforce naturellement d'agrandir sa sphère d'action; et, le Storthing ayant le droit de fixer lui-même l'ordonnance de ses travaux, l'action du Lagthing s'est vue, en réalité, bornée au minimum possible. Comme, de plus, les divergences entre les deux divisions sont jugées par décision plénière du Storthing, et qu'en outre les affaires sont préparées par des comités spécialement désignés pour chaque cas, il en est résulté que l'importance du Lagthing est, de fait, devenue si minime que sa séparation d'avec l'Odelsthing a bien des fois pu être utilisée comme un moyen supplémentaire de pouvoir par la majorité, qui pouvait ainsi exclure de la participation à la discussion principale les membres de la minorité considérés comme redoutables.

Le Lagthing a cependant *une* très importante fonction. Pendant que l'Odelsthing seul a le droit de décider la mise en accusation des ministres pour les actes de leur gouvernement, ce sont les membres du Lagthing qui forment les éléments principaux du tribunal (Riksrätt) chargé de prononcer le jugement. Mais le Storthing a établi comme droit reconnu la faculté de reporter la procédure de mise en accusation jusqu'à un moment qui lui parût opportun; comme par suite, il peut procéder aux choix du Lagthing *spécialement dans cette vue*, — et pendant la lutte constitutionnelle de 1884 au sujet du vote du roi dans les questions relatives à la constitution, il fit de cette faculté un usage plus qu'arbitraire, — on conçoit que, par sa majorité, le Storthing est aussi, sous ce rapport, en position d'être à la fois accusateur et juge.

Le Storthing a, de plus, le droit de faire comparaître devant lui *toute personne*, par conséquent même les conseillers d'État et les fonctionnaires, afin de fournir des éclaircissements et de subir un interrogatoire sur ce qui concerne les affaires d'État.

Depuis 1884, les membres du Conseil d'État ont accès au Storthing. Cette résolution qui, à l'origine, fut proposée par le parti de droite, fut ensuite combattue par ce même parti, parce qu'il reconnut qu'avec le développement actuel des affaires, cette mesure conduirait à un affaiblissement de la situation du gouvernement. Diverses tentatives furent faites pour apporter au moins quelques correctifs à cette résolution, spécialement le droit, pour le gouvernement, de dissoudre le Storthing : elles n'ont cependant pas été couronnées de succès.

Le Danemark a presque complètement introduit chez lui le système de la dualité des Chambres. Le Riksdag danois se compose d'un *Folkething*, basé sur un droit de vote très étendu et, d'un *Landsthing*, formé d'après des principes électifs tout différents.

Pour ce qui concerne les élections au Folkething, les provinces et les villes sont divisées en circonscriptions électorales. Aux termes de la loi, chaque circonscription devrait renfermer au moins 16,000 habitants. Mais la délimitation des circonscriptions remonte à 1867 ; aussi, par suite des changements survenus dans les chiffres de la population, on rencontre maintenant de très grandes inégalités dans les circonscriptions ; c'est ainsi, par exemple, qu'à Copenhague, la capitale, certaines circonscriptions sont très étendues et que cette ville qui, en droit, devrait élire vingt représentants au Folkething, n'en a cependant que neuf. Par suite de la lutte actuelle des partis, le gouvernement n'a pas encore réussi à faire adopter de projet pour corriger cette disproportion et le résultat est loin d'être sûr pour le projet actuellement en discussion. Chaque circonscription nomme un représentant au suffrage direct.

Le droit de vote appartient à tout homme de bonne réputation habitant la circonscription depuis un an au moins, mais avec certaines restrictions, comme l'état de domesticité, l'inscription à l'assistance publique, l'état de faillite, etc.

Les mêmes règles sont, en général, applicables à l'éligibilité, sauf que l'âge d'éligibilité est plus bas (25 ans) et que ceux qui demeurent *hors* de la circonscription sont aussi éligibles. Par contre, la candidature doit être publique, nul ne peut être nommé sans avoir fait par écrit une déclaration qui est reçue par un fonctionnaire de la circonscription ; de plus, à moins d'empêchement légitime, le candidat doit assister personnellement à l'élection pour répondre aux questions qui lui seraient posées. Le résultat du vote est d'abord décidé à mains levées ; mais, en règle, on peut ensuite exiger la votation orale, qui a lieu en public. Les votes sont pointés sur la liste des électeurs, de sorte que celle-ci garde la trace du vote de chacun. Cette prescription est surtout favorable aux propriétaires les plus influents puisque, naturellement, un certain nombre d'électeurs peuvent se trouver vis-à vis d'eux dans une dépendance plus ou moins grande.

La durée du mandat est de trois ans.

Le Landsthing a été constitué pour former contrepoids au Folkething. La constitution a fixé à soixante-six le nombre de ses membres. Douze de ceux-ci sont nommés par le roi, dont cependant le choix ne peut porter que sur des personnes qui sont ou ont été repré-

sentants élus et qui, de plus, doivent posséder les conditions d'éligibilité requises. Sept membres sont nommés par Copenhague; deux, par leur circonscription électorale (Bornholm et Färöarne); les quarante-cinq autres sont élus par neuf grandes circonscriptions. Il y a donc ainsi douze circonscriptions, dont dix ont à élire de trois à huit représentants.

Le mode d'élection est indirect et assez compliqué. A Copenhague, l'ensemble des personnes formant le corps électoral nomme d'abord un délégué par cent vingt électeurs ; ensuite, un nombre égal de délégués est nommé par les électeurs qui sont taxés à raison d'un revenu annuel de 4,000 couronnes (5,600 francs). Dans les autres circonscriptions électorales, l'élection est faite par une assemblée de délégués qui, dans chaque circonscription, est composée, d'une part, des délégués nommés par les communes urbaines et par les communes rurales votant séparément et, pour l'autre part et jusqu'à concurrence de la moitié du nombre des délégués des communes rurales, des personnes les plus imposées du district, lesquelles, sans élection préalable, font ainsi immédiatement partie de l'assemblée des délégués. Il en résulte que les grands propriétaires ont évidemment une grande influence dans l'élection. Mais grâce à l'introduction du principe, que le Danemark a été le premier à réclamer (par Andrae) et aussi le premier à appliquer, de la « proportionnalité » dans ces élections, les minorités peuvent, en se réunissant, s'assurer d'un nombre de places en rapport avec leur importance.

En opposition avec ce que nous avons vu être la règle pour le Folkething, le domicile dans la circonscription est une condition d'*éligibilité* au Landsthing. On suit donc, en Dannemark, sous ce rapport, une règle absolument opposée à celle qui est en vigueur en Suède, où l'éligibilité pour la Première Chambre, dont le caractère est plus conservateur, est indépendante du lieu de domicile, qui, au contraire, est une condition d'éligibilité à la Seconde Chambre.

La durée du mandat pour le Landsthing est de huit ans.

Le Riksdag se réunit le 1er octobre de chaque année.

Dans les deux Chambres, les membres reçoivent, en outre du remboursement de leurs frais de voyage, une allocation journalière dont l'importance est la même pour les deux Chambres et qui, du reste, est fixée à un taux très modéré (6 couronnes — 8 fr. 40). Le Riksdag ne peut, sans l'autorisation du gouvernement, rester en session plus de deux mois; mais il peut être prorogé et ses réunions peuvent être remises à une époque déterminée. Il peut,

à n'importe quel moment, être dissous par le gouvernement qui a aussi le droit de décréter de nouvelles élections, soit pour le Riksdag tout entier, soit pour l'une des deux Chambres seulement.

Les deux Chambres ont des attributions égales et le pouvoir du Riksdag est — à quelques rares exceptions près — exercé au moyen de résolutions communes des deux Chambres et presque toujours énoncées en forme de *loi*. Les projets de loi peuvent être soit présentés par le gouvernement, soit déposés par des membres du Riksdag dans l'une ou l'autre Chambre ; mais ces projets ne sont pas soumis simultanément par le gouvernement aux deux Chambres. C'est seulement lorsque la Chambre où un projet a été discuté a pris un résolution que cette résolution est soumise à l'autre Chambre. Si l'accord ne se fait pas, aucune résolution n'est valable. Le Folkething a cependant un très important *privilège :* la loi annuelle de finances et toutes les autres propositions d'impôts doivent lui être soumises *d'abord*. Il en résulte que cette Chambre se trouve en position de consacrer plus de temps à ces questions capitales et peut même retarder si longtemps ses décisions que l'autre Chambre soit mise dans l'alternative ou d'accepter sans aucun changement le projet de budget tel qu'elle l'a reçu du Folkething, ou bien d'assumer la responsabilité résultant du fait que le budget n'est pas voté. A moins d'arrêter toute la machinerie administrative, le gouvernement est forcé, dans ce cas, de sauver la situation au moyen d'une loi provisoire de finances. Ce à quoi le § 25 de la constitution danoise autorise le roi « en certains cas spécialement urgents » lorsque le Riksdag n'est pas rassemblé, sous réserve que ces lois ne soient pas contraires à la Constitution et qu'ensuite elles soient soumises au plus prochain Riksdag. Ainsi que nous l'avons déjà mentionné plus haut, le Danemark se trouve, depuis l'année 1885, dans un semblable « état provisoire » puisque, pendant tout ce temps, l'accord n'a pu s'établir entre les deux Chambres.

Une constitution spéciale régit l'Islande, île qui est politiquement réunie au Danemark.

Il nous reste à signaler les traits principaux de l'*Union* existant entre la Suède et la Norvège.

Cette Union est une suite du traité de paix de Kiel, en 1814. Par ce traité, le Danemark fut contraint de céder à la Suède le royaume de Norvège en échange de la Poméranie et de Rügen. Plus tard, le Danemark reçut à son tour le duché de Lauenbourg de la Suède et de la Norvège. Mais les Norvégiens se soulevèrent contre cette cession ; ils réunirent à Eidsvold une assemblée constituante,

dans laquelle ils se déclarèrent indépendants et choisirent pour roi le prince Christian Frederik de Danemark. Une armée suédoise entra en Norvège dont les côtes furent aussi bloquées. Les hostilités se terminèrent par la convention de Moss (près Christiania), par suite de laquelle le roi nouvellement élu déposa sa couronne; des négociations se poursuivirent ensuite directement entre les représentants du roi de Suède et le Storthing norvégien, relativement aux conditions de l'Union et aux changements qui, par suite, devaient être apportés à la Constitution norvégienne récemment adoptée. Les négociations aboutirent à la suite de concessions mutuelles: le Storthing accepta l'Union et le roi de Suède fut élu roi de Norvège le 4 novembre 1814, pendant que, d'autre part, la Norvège était reconnue par la Suède comme un État libre, indépendant, inaliénable, uni à la Suède. L'année suivante (1815), les détails de l'Union furent plus exactement fixés et les conditions nécessaires à cette Union furent arrêtées dans une loi spéciale, approuvée par les deux représentations et qui reçut le nom de Riksakt.

En ce qui concerne les principes de droit international applicables à l'Union, il existe naturellement certaines différences entre les opinions ayant cours en Suède et en Norvège. Les Norvégiens maintiennent avec force que l'union est *exclusivement* fondée sur sa libre acceptation par le Storthing. Cette manière de voir trouve aussi un appui dans diverses expressions, employées même en Suède dès les premiers temps qui suivirent l'établissement de l'Union, et qui tendraient à établir que l'Union à été réalisée par la libre volonté des deux peuples. On ne saurait nier du reste que, dans l'incertitude que présentaient alors les affaires de l'Europe et avec la tendance qui se produisit au Congrès de Vienne vers le rétablissement de l'ancien ordre de choses, il ne fût d'une importance indiscutable pour la Suède, aussi bien que pour sa dynastie, de pouvoir invoquer ce principe de droit en faveur du fait accompli de l'Union. Mais, à côté de cela, les Suédois font observer qu'il ne faut pas accorder trop d'importance aux fleurs de rhétorique des discours d'alors ; qu'au contraire, au point de vue du droit d'État, l'existence même de l'union n'était, *en réalité*, qu'une compensation fournie à la Suède pour une diminution subie d'autre part; qu'enfin toute prétention légitime *sur ce point spécial* qu'une union doit exister, continue cependant à se baser sur le traité de Kiel, bien que les *conditions de détail* de l'Union aient été arrêtées par une convention entre le Storthing et les représentants du roi de Suède. Si, par conséquent, ces conditions étaient rompues par le

fait de la Norvège, ou si l'Union était rendue impossible, la Suède serait fondée à remonter au *statu quo ante*, c'est-à-dire au traité de paix de Kiel.

On doit encore mentionner ici une autre divergence importante dans la manière de voir des deux pays. Comme on l'a déjà fait remarquer, certains changements furent introduits dans la Constitution norvégienne après les négociations entre la Suède et la Norvège. Une partie de ces changements, mais non tous, furent mentionnés dans le Riksakt : or on prétend maintenant en Norvège que seules, les prescriptions mentionnées au Riksakt sont obligatoires pour la Norvège, à l'exclusion de toutes autres. Par contre, on soutient, en Suède, que toutes ces prescriptions doivent être considérées comme appartenant au pacte d'union.

Dans les quelques cas où un semblable dissentissement s'est élevé, la manière de voir norvégienne a toujours été victorieuse et le roi de l'Union, en tant que roi de Norvège, a contribué à ce succès. Mais, *sans le consentement* du roi de l'Union, qui, en ce cas, joue le rôle d'arbitre entre les deux pays et doit veiller aux droits et aux intérêts de chacun d'eux, un changement de cette sorte ne devrait pas être valable, même si le Storthing, poursuivant le développement exclusif de son pouvoir, réussit à maintenir cette interprétation de la Constitution norvégienne suivant laquelle, même dans les questions constitutionnelles, le droit de veto du roi ne saurait être que suspensif.

Les traits principaux de l'Union sont les suivants. Elle a pour but de créer une *liaison indissoluble* et est, par conséquent, une *union effective*. Mais la communauté est maintenue dans les limites les plus étroites conciliables avec le but de l'Union, qui est de maintenir et l'indépendance des deux royaumes contre les périls extérieurs, et la paix intérieure. Essentiellement, elle consiste donc seulement en ce que les deux royaumes doivent avoir le même roi ou, à son défaut, un autre gouvernement commun, enfin, former une unité. Si le roi veut prendre une décision relativement à des affaires qui concernent les deux royaumes, il doit consulter un Conseil d'État formé par la réunion des ministres suédois et norvégiens. La paix et la guerre sont communes avec tous les rapports internationaux qui s'en peuvent suivre. Cependant le roi peut conclure avec les puissances étrangères des conventions qui ne sont valables que pour l'un des deux royaumes.

L'importance de la communauté en cas de guerre est toutefois limitée, et beaucoup, en ce qui concerne la Norvège, par certaines restrictions dans le droit du roi de Norvège de disposer des forces

militaires norvégiennes dans des buts unionels, restrictions dont la portée réelle n'était pas à l'origine aussi grande qu'elle l'est devenue plus tard par suite des changements partialement apportés par le Storthing dans l'organisation de l'armée, etc. Le droit de disposer des forces militaires de la Suède pour la défense de la Norvège est donc illimité, tandis que la réciproque n'a pas lieu. Au point de vue militaire, l'avantage pour la Suède est principalement limité à ce point, à la vérité très important, que les frontières qui, à l'Ouest, la séparent de la Norvège, doivent être considérées, comme garanties contre toute agression du côté norvégien.

En outre, les deux royaumes ont des ambassadeurs et des consuls communs auprès des puissances étrangères. Cela n'est pas inscrit au Riksakt, même en ce qui concerne les envoyés diplomatiques, mais y est expressément sous-entendu, puisque les prescriptions originaires de la Constitution norvégienne furent retouchées dans ce but. La Norvège n'a ni ministre ni ministère des affaires étrangères qui lui soient propres. Les affaires sont gérées par le ministre des affaires étrangères de Suède, qui doit les soumettre à l'examen du roi, mais n'est responsable que vis-à-vis du Riksrätt suédois. Cela est non seulement prévu dans le Riksakt, mais il y est encore spécialement spécifié pour le cas de la vacance du trône, pendant laquelle le gouvernement des deux royaumes doit être exercé par une régence intérimaire. Les deux royaumes contribuent aux dépenses communes selon des décisions prises séparément par les deux représentations nationales, qui ont admis comme règle que les contributions devaient être calculées d'après le chiffre de la population, de sorte que la Suède contribue pour 12/17 et la Norvège pour 5/17 au total des dépenses. Cependant la part de la Norvège dans les dépenses des consulats est un peu plus forte. Le droit formel que possède en cette matière chaque représentation a été employé l'année dernière par le Storthing de telle façon, que non seulement il réduisit en partie l'allocation attribuée à la famille royale, mais aussi celle de différents postes diplomatiques. Pour ces derniers, on a dû employer un expédient provisoire consistant, d'une part, à maintenir quelques-uns de ces postes aux frais de la Suède seule, d'autre part, à employer à cet objet d'autres ressources communes dont le gouvernement pouvait user à son gré. Néanmoins, on doit considérer comme un danger sérieux le fait qu'aucun expédient légal n'ait été fixé pour arbitrer de semblables divergences.

Tout considéré, il est à la fois explicable et naturel qu'un peuple aussi jaloux de sa dignité et aussi fier que le peuple norvégien ne

puisse se trouver satisfait des dispositions mentionnées ci-dessus pour la gestion de ses affaires diplomatiques et qu'il désire un changement. Ce désir a donné naissance à un conflit unionel qui se poursuit actuellement. On a bien proposé comme modification, soit que la Norvège ait un ministre des affaires étrangères, des ambassadeurs et des consuls particuliers, soit aussi que le ministère des affaires étrangères fût commun et responsable selon sa nationalité. Le premier système est vraiment inconciliable avec le but de l'Union et avec le principe de l'unité des deux pays vis à-vis des puissances étrangères. L'Union ne serait alors plus réelle.

C'est cependant là ce qui est réclamé par le parti de gauche, dominant au Storthing, qui veut de plus établir en fait qu'un semblable changement *peut* être introduit par la Norvège agissant seule; une résolution concernant l'organisation des consulats a même été prise en conséquence de cette opinion. Un différend s'éleva à propos de cette question entre le roi de l'Union et son Conseil d'État norvégien. Le roi estimait qu'une question semblable *concernait* les deux royaumes et devait par suite être traitée dans le Conseil d'État de l'Union; le Conseil d'État norvégien d'alors, sous la présidence du ministre *Stéen*, prétendait que la question ne devait être soumise qu'au Conseil d'État norvégien seul. Ce différend donna, l'année passée, naissance à une crise ministérielle qui se termina par la formation du ministère de *droite* actuel sous la présidence de *Stang*, ministère qui se trouve en opposition aiguë avec la majorité actuelle du Storthing qui appartient au parti de gauche. Ce ministère de droite a pris pour programme l'introduction de l'autre alternative signalée ci dessus : ministère des affaires étrangères et envoyés diplomatiques communs. Ce programme a aussi, en *principe*, été admis par le ministère et le Riksdag suédois, bien que dans une forme assez vague et hésitante et spécialement sous l'accentuation de cette réserve que, *si* la Norvège devait, sous ce rapport, obtenir les mêmes *droits* que la Suède, la parité devrait aussi être établie en ce qui concerne les *obligations*, et par là on visait surtout la question de la défense commune. En fait, même *cette* solution est loin d'être facile à mettre en pratique. Par suite du gouvernement parlementaire de fait qui existe en Norvège, composition du Riksrätt, etc., il est notamment presque inévitable que, si une semblable communauté était admise *sans* que des institutions communes correspondantes aient été établies, le Storthing norvégien serait, de fait, investi d'une bien plus grande influence sur la gestion des affaires étrangères que le Riksdag suédois, position à laquelle le royaume le plus important

ne saurait aisément se plier. La Suède s'est constamment montrée disposée à favoriser la création de ces institutions communes, même établies d'une façon plus profitable à la Norvège qu'à la Suède. Mais jusqu'à présent, la Norvège s'est toujours soustraite à *toute* transaction de cette sorte.

Nous revenons à l'exposition de ce qui nous reste à dire concernant la nature de l'Union. Pour toutes leurs affaires réciproques autres que celles de l'Union, les deux pays sont absolument indépendants l'un de l'autre, ce qui a été exprimé dans la rédaction du Riksakt en ces termes : « La Norvège sera un État libre, indépendant, indivisible et inaliénable. » On entend souvent en Norvège avancer comme un axiome fondamental la *parité* des deux royaumes. Aucune décision expresse à ce sujet n'est cependant donnée et c'est à peine, du reste, si on eût *pu* la donner, alors qu'une *complète* parité n'est pas conciliable avec l'autre axiome encore plus certainement reconnu de l'indépendance de chaque royaume et de leur union, pas plus qu'avec quelques autres prescriptions établies lors de l'Union et parmi lesquelles les plus importantes, celles qui ont trait aux affaires étrangères, ont été exposées ci-dessus. De plus, la résidence du roi est Stockholm, la capitale de la Suède ; en ce qui concerne la Norvège, il est seulement prescrit que le roi doit y séjourner chaque année un certain temps. Par suite, une délégation du Conseil d'État norvégien doit résider continuellement à Stockholm, etc. Mais on ne nie assurément pas en Suède que, dans l'intérêt des deux royaumes et afin qu'ils soient satisfaits de l'Union, on doit appliquer cette parité à tous les points de vue, partout où cela peut se faire sans danger pour l'ensemble de l'Union. Aussi la Suède ne s'est-elle pas opposée à la longue série de petits changements par laquelle la Norvège a cherché peu à peu et avec succès à éloigner tout ce qui pourrait donner naissance à l'opinion que, dans l'Union, la Norvège occuperait un rang inférieur à celui de la Suède.

Les questions de droit qui, entre d'autres États, deviennent l'objet d'une convention en forme de traité, peuvent, dans les cas où le roi seul a droit de décision, être fixées par des résolutions royales qui sont communes et obligatoires pour les autorités des deux pays ; par exemple, il en est ainsi pour les communications postales et télégraphiques. Mais comme le roi n'a pas la possibilité de contracter avec lui-même, les résolutions prises par lui n'ont naturellement pas la force obligatoire d'un traité. Le roi peut à tout instant les annuler relativement à l'un des deux royaumes ou à tous les deux.

Si, au contraire, il est question d'affaires pour lesquelles le concours de la représentation est nécessaire, la loi qui est établie

ainsi n'entre en vigueur que si la représentation de chaque royaume l'accepte dans tout son contenu. Le plus souvent, on y mentionne la réserve que cette loi sera en vigueur aussi longtemps que des prescriptions correspondantes auront cours dans l'autre royaume. Dans ce cas, chaque royaume a naturellement le droit d'abroger une telle loi. Dans certaines circonstances, on peut aussi prescrire que la loi continuera à rester en vigueur jusqu'à ce que son changement soit décidé d'une façon déterminée. La loi la plus importante de cette espèce est celle nommée *Mellanrikslag* (loi internationale), de 1874, relative aux relations commerciales et maritimes entre les deux royaumes. La base fondamentale de cette loi est que les produits naturels et industriels propres à chaque pays peuvent être introduits en franchise de droits dans l'autre. Dans cette loi, il est déclaré qu'elle restera en vigueur tant que d'autres résolutions n'auront pas été prises dans les deux royaumes, ou qu'une année soit écoulée depuis que l'un des deux royaumes y aurait introduit des changements ou l'aurait abrogée. Or, soit par suite de la contradiction qu'une semblable loi présente avec le système plutôt protectionniste de douanes actuellement en vigueur en Suède, et de la situation réellement désavantageuse qui s'en est suivie pour la Suède en amenant la diminution de ses revenus d'État, soit aussi comme expression du mécontentement qui a été éveillé en Suède contre la Norvège par la façon dont les prétentions norvégiennes ont été présentées et par les expressions injurieuses envers la Suède qui ont paru pendant un moment dans une partie de la presse norvégienne, les protectionnistes suédois ont déposé au Riksdag actuel un projet relatif à la dénonciation de cette loi. L'affaire vient d'être terminée. Le rapport de la Commission permanente conclut seulement à demander au roi une enquête sur les effets de cette loi, ce qui aussi fut adopté par les deux Chambres. Dans les circonstances actuelles, on voulait éviter tout ce qui aurait pu être interprété comme une mesure agressive vis-à-vis de la Norvège.

Il est aussi quelquefois établi pour les deux royaumes des lois de contenu identique, *sans* réserve de réciprocité, par exemple les lois sur le change (Vexellag) et la marine (Sjölag). Mais cela n'est qu'un rapport de fait de parité en ce qui concerne un droit, et non un rapport d'égalité réglé par le droit public.

CHRONIQUE POLITIQUE

Le Riksdag suédois s'est, en conformité de la loi, réuni le 15 janvier. Cette réunion a été précédée de nouvelles élections pour le

renouvellement de toute la Seconde Chambre : il en est résulté un changement de personnel qui n'est pas absolument insignifiant. Cependant la physionomie de cette Chambre reste, au total, presque inaltérée, peut-être avec un petit affermissement du parti de droite. C'est ainsi que ce parti a réussi à conquérir l'une des circonscriptions électorales de la capitale et à empêcher tout d'abord l'élection de M. Hedin, l'un des chefs les plus importants du parti de gauche, dont les agissements en certaines questions patriotiques, spécialement en ce qui concerne la Norvège, avaient éveillé un notable mécontentement. Mais, grâce à la démission volontaire d'un autre membre du parti, M. Hedin put conserver son siège à la Chambre.

En général, l'organisation des partis est, en Suède, et par conséquent dans son Riksdag, moins fortement dessinée que dans les deux autres royaumes scandinaves et dans la plupart des autres pays. Il existe de cela plusieurs raisons. La plus importante résulte d'une certaine homogénéité dans les vues parce que la grande majorité du peuple, d'une part, nourrit des tendances décidément *libérales* et portées vers le *progrès* et, d'autre part, témoigne un respect profondément enraciné pour l'ordre légal en même temps qu'une répugnance aux solutions extrêmes cherchées soit par l'esprit de réaction, soit par des idées subversives de la société. D'un autre côté, cette manière de voir peut dépendre aussi de la longue éducation politique et de la participation séculaire à la direction des affaires du royaume, acquise à toutes les couches de la population. De plus, les souvenirs de ce que l'on a nommé la « guerre des partis » (1720-1772), pendant laquelle des partis politiques remplis d'animosité se disputaient le pouvoir au sein d'une corruption extrême, amenant une faiblesse intérieure et extérieure et des humiliations nationales, ces souvenirs, disons-nous, ne sauraient être attrayants pour la conscience de la nation. Enfin, le fait qui nous occupe pourrait aussi trouver son explication dans un trait du caractère national que nous avons vu signaler pour la première fois par un spirituel écrivain russe qui a travaillé plusieurs années en Suède et qui, justement à cause de ce trait, estimait que la philosophie socialiste propagée par lui pourrait être acclimatée en Suède plus facilement que partout ailleurs. Ce trait est que, quand une fois une opinion a été reconnue en Suède comme théoriquement juste, le Suédois estime qu'il en découle naturellement qu'elle doit aussi passer dans la pratique, indépendamment des rapports qu'elle peut avoir avec des intérêts opposés, soit de personnes, soit de classe. C'est par cette cause que les modifications les plus décisives dans l'ordre social suédois — telles que celles

apportées en 1865 dans le mode de représentation et d'autres encore dont l'importance n'était guère moindre — ont pu être effectuées sans déchirements violents et sous la simple pression de l'opinion publique. Quelque noble et quelque flatteur que soit ce trait de caractère, il comporte cependant certains dangers naturels, entre autres un certain engouement pour un doctrinarisme privé de sanction, une assez forte préférence accordée à la façon de présenter une chose plutôt qu'à la chose elle-même, un certain faible pour une phraséologie éloquente et une facilité relative pour une minorité énergique de faire prévaloir ses vues, pourvu qu'elle s'entende à faire autour d'elles assez de bruit pour qu'il retentisse de tous côtés, parce qu'elles ont ainsi la chance de se faire accepter en beaucoup d'endroits comme des articles de foi qui n'ont plus besoin de s'appuyer ni sur des raisons, ni sur des preuves. Quoi qu'il en soit, cette circonstance contribue ainsi à rendre la division en partis moins arrêtée, parce qu'elle est moins indispensable à l'obtention d'un résultat.

Ainsi donc, bien qu'en Suède comme partout ailleurs, on puisse faire la différence entre « droite » et « gauche », entre des conservateurs modérés et des amis de la nouveauté quelque peu radicaux, c'est toujours une très forte majorité de modérés libéraux qui règne dans le Riksdag : dans la Première Chambre, avec quelque tendance à droite et, sans conteste, une plus grande facilité à admettre différentes sortes de besoins gouvernementaux ; dans la Seconde Chambre, on remarque *peut-être* un peu plus de tendance à gauche, mais assurément une plus forte opposition à l'augmentation des dépenses d'État. On rencontre naturellement dans les deux Chambres un élément de gauche plus radical, un peu plus nombreux dans la Seconde Chambre ; mais à peine existe-t-il dans aucunes d'elles une extrême droite. En général, ces différences dans la manière d'envisager la politique générale n'ont pas pour conséquence la formation de partis permanents, encore moins d'exiger une sévère discipline de parti. Les divisions en partis qui surviennent ont bien plutôt lieu en raison d'opinions différentes relativement à certaines questions momentanées et bien définies, que par suite d'une opposition permanente.

Pendant les premiers temps qui suivirent l'introduction du nouveau mode de représentation, la composition des partis dans le Riksdag fut principalement déterminée par la différence de vues entre les villes et les provinces, surtout sur le point spécial de la fixation de l'impôt foncier et d'autres charges analogues sur les terres, que la classe des paysans, dominante après 1865, désirait

abolir. Ce but est aussi maintenant atteint dans ses parties essentielles, et certainement à l'avantage des propriétaires terriens; mais nous laisserons en suspens la question de savoir si la solution est conforme à la pleine équité et à l'avantage général.

Après 1887-1888, ce fut pourtant une autre question capitale qui devint décisive pour la formation des partis, nous voulons dire la question du *système douanier*. A l'exemple de la plupart des autres États européens, la Suède admit en principe, vers le milieu de ce siècle, le système du libre-échange ; bien qu'appliqué prudemment et, en général, sans excès, ce système devint peu à peu prépondérant et fut mis en vigueur par différents traités avec d'autres pays. Mais les circonstances changèrent; spécialement influencée par l'avilissement du prix des produits agricoles, et aussi par les modifications qui se produisirent dans la politique douanière des pays environnants, l'opinion se transforma peu à peu et la question devint plus brûlante à chaque élection qui survint. Malgré la lenteur avec laquelle les vues se modifient dans la Première Chambre, en raison de son système de renouvellement, ce fut cependant dans cette Chambre qu'une majorité protectionniste fut d'abord formée, tandis qu'au commencement, il n'existait dans la Seconde Chambre qu'une minorité, à la vérité assez imposante. Une circonstance vint déterminer dans cette Chambre un changement plus rapide. La capitale, dont la majorité électorale est certainement libre-échangiste, envoya cependant à la Chambre des représentants protectionnistes, le parti libéral ayant établi la liste électorale d'une façon défectueuse, ce qui eut pour résultat de faire annuler un grand nombre des votes émis lors de l'élection. Bien que le gouvernement d'abord, sous la direction du ministre *Themptander*, soutenu par les représentants ruraux en équivalence du service rendu par l'abolition de l'impôt foncier, fît une résistance énergique, il dut cependant céder et fut remplacé par un ministère protectionniste modéré, à la tête duquel est actuellement *M. Boström*. Ce ministère, avec des changements de personnalités plus ou moins importants, s'est maintenu depuis lors et a aussi réussi, après la convocation d'un Riksdag extraordinaire, en 1892, à donner une solution à une question qui restait à l'ordre du jour depuis une trentaine d'années, nous voulons dire une organisation défensive un peu satisfaisante, basée sur le service militaire obligatoire. Les tendances de ce ministère le portent vers des réformes modérées, et il semble pouvoir compter sur l'appui d'une majorité dans la représentation. Tel a été spécialement le cas au sujet de la position qu'il a prise vis-à-vis de la

Norvège, relativement à laquelle il a adopté une attitude très ferme, bien qu'empreinte de modération ainsi que d'un désir sincère de résoudre les questions sur la base de concessions réciproques.

Ainsi donc, la situation du ministère est très ferme et sa retraite n'est guère probable, bien que, justement au sujet de la question norvégienne ci-dessus mentionnée, des bruits inquiétants de changements de personnalités, et qui pourraient signifier beaucoup plus, aient été mis en circulation. Cependant, pas plus que tout autre ministère suédois, celui-ci ne saurait espérer mener à bien chacun de ses projets. Cela n'est, du reste, nullement exigé par les mœurs parlementaires suédoises, du moment où, dans les questions principales, le gouvernement suit la même direction que le Riksdag. A l'heure actuelle, cependant, le gouvernement a un très difficile problème à résoudre, car il doit essayer de trouver les ressources nécessaires pour la nouvelle organisation de la défense, en même temps que, pour obtenir ce résultat, il a dû faire le sacrifice de l'impôt foncier. Il faut donc que des augmentations d'impôt soient décidées d'autre part et que le système des revenus d'État subisse un changement, problème très ardu de toute façon et dont la difficulté est encore augmentée par cette circonstance que le gouvernement a fait une sorte de promesse de chercher à éviter l'augmentation des impôts indirects.

Entre temps, c'est toujours la différence entre protectionnistes et libre-échangistes qui continue à déterminer entièrement la formation des partis dans le Parlement, les premiers formant la droite et les seconds la gauche du Riksdag. Il est toutefois caractéristique que cette différence continue à être fondamentale, au point même d'avoir été le critérium principal dans les élections de l'automne dernier pour la Seconde Chambre, alors que pas plus la majorité d'un parti que celle de l'autre n'entend faire d'un changement dans les tarifs de douanes un objet de discussions au Riksdag, mais que toutes deux s'accordent, au contraire, à laisser durer la suspension d'armes actuelle. Les projets individuels de modifications, tant dans un sens que dans l'autre, qui ont été déposés au Riksdag par divers représentants, doivent être considérés moins comme des projets sérieux que comme des ballons d'essai destinés à pressentir les dispositions et la force des partis. Il est cependant possible que, pour l'avenir, ces affaires prennent une tournure différente.

Pendant que, dans la Première Chambre, la division en partis occasionnée par la question douanière est la seule qui soit digne

d'être mentionnée, ces divisions présentent au contraire, dans la Seconde Chambre un caractère un peu plus permanent. La division principale est déterminée par la différence de vues entre les villes et les provinces. Dans les premiers temps qui suivirent le changement du système de représentation, le plus grand nombre des représentants des provinces se réunirent en un grand parti correspondant à l'ancien *Bondeständ* (État des paysans) et qui prit le nom de *Landtmannapartiet* (Parti des agriculteurs). Depuis lors, tant à cause de la question douanière que par suite de compétitions de pouvoir, ce parti s'est séparé en deux fractions, le *Vieux Landtmannapartiet* et le *Nouveau Landtmannapartiet*. Ce dernier est non seulement favorable à la protection, mais aussi un peu plus porté à accepter les demandes d'allocation du gouvernement, tandis que le Vieux Landtmannapartiet cherche, au contraire, à se renforcer par un rapprochement avec le parti gauche radical des représentants des villes. Ces représentants, à leur tour, se subdivisent en deux fractions très hétérogènes : d'un côté, la gauche radicale dont nous venons de parler et, de l'autre, une fraction qui a reçu le nom de *centern*. Le noyau du parti de gauche est formé par les représentants de la capitale, parmi lesquels MM. Themptander et Hedin, que nous avons eu occasion de nommer, sont les plus importants. Ce parti s'élève avec une ardeur singulière contre toutes les allocations ayant un but militaire, ainsi que contre les lois protectrices de douanes. A ces principes négatifs, il a, dans ces dernières années, ajouté l'extension du droit de vote politique et communal et plusieurs autres choses. La force principale du parti repose sur son influence sur le Vieux Landtmannapartiet et sur le besoin que ce dernier a de son appui. Il est aussi en relation intime avec le parti de gauche *norvégien* ; ses vues sont ardemment prônées par la presse de gauche, très répandue dans les campagnes. La fraction dite du *centern* a une signification politique bien moins importante. C'est une espèce de *droite* qui, dans les questions principales, marche avec la majorité de la Première Chambre et avec le Nouveau Landtmannapartiet. Elle est composée de personnes plus indépendantes et appartenant aux classes supérieures ; de ce fait, justement, il résulte que l'esprit de discipline et de cohésion n'existe dans ce parti qu'à un degré bien moindre que chez tous les autres.

Après la réunion du Riksdag, s'éleva une question qui fixa l'attention générale au plus haut degré. En elle-même elle est insignifiante, si insignifiante que je l'aurais tout à fait passée sous silence si elle n'eût été caractéristique de nos mœurs parlemen-

taires. Il s'agissait de décider, entre *deux* représentants envoyés à la Seconde Chambre par *le même* district électoral, lequel devait être considéré comme valablement élu. Les Chambres ont, à la vérité, le droit d'invalider une élection reconnue vicieuse, mais, en règle générale, les questions électorales douteuses sont tranchées par des tribunaux spéciaux : en première instance, celui des préfets (Landshöfdingar), et en seconde par la cour suprême (Högsta Domstolen). Cette fois, les deux juridictions n'avaient pu réussir à formuler une solution. Au cas où un représentant meurt ou est frappé d'indignité, les autorités ont le devoir de faire procéder à une nouvelle élection. Cette prescription venait, peu avant la réunion du Riksdag, d'être appliquée, par suite d'une prescription singulière du règlement de cette assemblée portant que non seulement une *condamnation* pour délit grave entraîne l'indignité, mais que la simple *accusation* amène le même résultat. Il n'est pas douteux que cette prescription ne soit en elle-même absurde et puisse être employée comme manœuvre de parti ; car la sévère répression édictée contre l'auteur d'une accusation fausse ne suffit pas toujours à empêcher une accusation de la part d'un individu qui n'a rien à perdre ou qui, par exemple, sait par une expatriation préméditée, se mettre à l'abri de toute responsabilité ; cependant ce fait ne s'était jamais produit. Cette fois il eut réellement lieu ; une accusation de tromperie dans une affaire d'immeubles fut dirigée, et, à ce qu'il paraît, seulement dans un but politique, contre un membre du Riksdag qui venait d'être élu. Par suite, une nouvelle élection fut ordonnée et un autre représentant élu. Après quoi, les deux élus, qui du reste appartenaient au même parti, se rendirent côte à côte au Riksdag où tous deux, s'appuyant sur leurs pouvoirs, demandèrent qu'une place leur fût indiquée. Par suite du sentiment de l'injustice qu'il y aurait eu à exclure pour une telle raison une personne réunissant toutes les conditions requises, et tout en maintenant strictement le principe de droit, la Chambre, par 142 voix contre 68, valida la première élection.

La question constitutionnelle la plus importante sans comparaison était cependant celle, mentionnée par nous antérieurement, de la limitation du nombre des représentants. Cette question avait déjà reçu une solution dans le Riksdag de 1892 (les modifications à la Constitution ne sont admises qu'après leur approbation par deux Riksdag consécutifs). Par ce changement, on voulait d'abord renforcer la Première Chambre, dont le nombre de membres s'accroît plus lentement que celui de la Seconde, en lui conservant par rapport à la Seconde Chambre la même force qu'elle avait lors de

l'introduction du mode de représentation en 1865. En même temps, on désirait faire en sorte que la prépondérance des districts ruraux dans la Seconde Chambre fût protégée contre l'influence croissante de l'augmentation plus rapide du chiffre de la population dans les villes, qui, comme nous l'avons auparavant indiqué, proportionnellement à leur population, sont presque deux fois plus fortement représentées que les circonscriptions rurales. Cette mesure avait, lors de l'introduction du système, été considérée plutôt comme un correctif au profit des *conservateurs* contre la prépondérance des paysans et en faveur de la culture intellectuelle plus élevée supposée chez les habitants des villes. Les changements dans le mode de représentation n'eussent été acceptés que difficilement par l' « État de la bourgeoisie » d'alors sans la reconnaissance d'un droit de cette sorte. A l'origine, la prescription produisit l'effet cherché. Mais peu à peu, le pouvoir du plus grand nombre a, dans les villes, amené ce résultat qu'un nombre sans cesse plus important de représentants, au caractère plus radical et aux tendances de gauche, ont été élus par les circonscriptions électorales urbaines et tout spécialement par la capitale, dont le nombre de représentants — tout à fait à l'opposé de ce qui se passe en Norvège et en Danemark — prenait en même temps un accroissement hors de proportion.

Une modification dans le sens que nous venons d'indiquer pouvait donc être reconnue acceptable aussi bien par les membres plus conservateurs que par les agriculteurs de la Seconde Chambre.

Le projet de loi légué par le Riksdag de 1892 et sur lequel le Riksdag actuel devait statuer définitivement était établi sur les bases suivantes.

Le nombre des représentants à la Première Chambre est *limité* à 150. Chaque circonscription électorale enverra à cette Chambre, selon le chiffre de sa population, *un* réprésentant par chaque groupe correspondant à 1/150 de la population totale du royaume. Sur ces données, il appartiendra au roi de fixer, chaque dixième année, le nombre de représentants à élire dans chaque circonscription.

Le nombre des représentants à la Seconde Chambre est *limité* à 230, dont 150 sont élus par les circonscriptions rurales et 30 par les circonscriptions urbaines. En ce qui concerne les circonscriptions rurales, chaque *Domsaga* (nous avons vu que la Domsaga était une division judiciaire du pays) élit *un* représentant. Si le nombre de ces juridictions est au-dessous de 150, les plus peuplées seront divisées en deux fractions ; si au contraire elles dépassent ce nombre, les juridictions limitrophes ayant la

plus faible population seront réunies deux par deux en une circonscription électorale unique. Les 80 représentants qu'il appartient aux villes de nommer sont élus comme suit : selon sa population, chaque ville élit un représentant par chaque groupe complet représentant un chiffre égal à 1/80 de la population totale des villes. Les petites villes sont réunies en une circonscription électorale. Pour ce cas aussi, les circonscriptions électorales sont revisées chaque dixième année. Si, dans l'avenir, il arrivait que la population des villes constituât plus de 30/230 de la population générale du pays, le nombre 230 continuerait à rester invariable et la répartition actuelle entre les provinces et les villes serait modifiée suivant le rapport de leur population respective, de façon à faire disparaître toute inégalité entre provinces et villes.

On comprend facilement que ce projet était tout particulièrement propre à obtenir un bon accueil dans la Première Chambre, puisqu'il lui assurait une influence constante sur le succès des votations communes du Riksdag. Et les réserves qui, au point de vue conservateur, s'étaient d'abord produites au sujet de la limitation du nombre et de l'importance des représentants des villes avaient disparu en principe, par suite de l'expérience acquise établissant la prépondérance croissante des élections radicales dans les villes. Le seul desideratum à ce point de vue aurait été l'établissement d'une différence entre les *grandes* villes et les villes moins importantes, à l'avantage de ces dernières. Aussi la Première Chambre, non sans débats pourtant, prit rapidement sa décision et vota le projet de loi le 14 février, par 117 voix contre 23.

Le résultat était moins assuré dans la Seconde Chambre. C'est ce qui fut rendu évident par la mesure, contraire à l'esprit de la décision prise par cette Chambre, de remettre la discussion à quinzaine. En effet, il était clair que non seulement les radicaux, combattant *pro aris et focis*, devaient s'opposer à cette mesure surnommée *Vingklippning* (le rognage des ailes) spécialement dirigée contre eux, mais qu'en général aussi tous les réprésentants des villes, indépendamment de leur couleur politique, ne pouvaient nourrir une *bien grande* tendresse pour un projet qui assurait à toujours la prépondérance des représentants des provinces. On pouvait savoir de plus que le *Vieux parti des paysans*, proche allié du côté gauche radical des représentants urbains, ou tout au moins ses chefs seraient fortement influencés par les vœux et les arguments de leurs alliés et qu'ils verraient sans déplaisir infliger une défaite à la Première Chambre. Si la discipline pouvait être maintenue dans le parti, le projet de loi subissait probablement un

échec. Mais d'un autre côté ce projet *était*, à tous les points de vue, *avantageux*, pour la fixation de l'influence des représentants des provinces et répondait d'autant mieux au principe d'égalité qu'il tendait certainement à empêcher une différence artificielle entre les provinces et les villes. Il eût fallu appliquer la discipline de parti dans toute sa rigueur pour contraindre ses membres, dans une question semblable, à suivre leurs chefs en rangs serrés. La pensée en fut abandonnée. Les membres du parti obtinrent l'autorisation de suivre leur propre inspiration dans la question, qui se trouva ainsi résolue de fait à l'avantage du projet. Cela n'empêcha pas un débat très vif, pendant lequel les deux plus grandes capacités du parti radical, M. Hedin et M. Themptander, déployèrent en vain un grand talent de parole pour lutter contre le projet. Au fond, leurs motifs n'étaient certainement pas d'une bien grande force et ils furent repoussés par le parti opposé avec un grand calme et une pleine confiance dans la victoire. Le plus fort motif d'opposition fut peut-être de montrer quelle puissance l'organisation des circonscriptions électorales par le gouvernement pourrait concentrer en des mains peu scrupuleuses. On répondit à cela que, étant donnée la situation du gouvernement en Suède, un abus de pouvoir était peu probable et, en tout cas, bien moins probable que de la part d'une Chambre en proie à de grandes dissensions de parti.

On dépeignit de plus sous des couleurs effrayantes l'extension de l'influence de la Première Chambre, en évoquant le spectre réactionnaire comme une conséquence immédiate. Un des chefs du nouveau parti des paysans répondit à cela, avec grand calme et très conscient de sa force, que les paysans savaient parfaitement qui ils envoyaient à la Première Chambre et que les représentations communales (Landsthing) qui élisent les membres de cette Chambre étaient des députés électoraux, à tous les égards aussi bons que l'Union électorale libérale de Stockholm (à l'influence de laquelle M. Themptander doit son élection). En fait, les grands mots avec lesquels M. Hedin, particulièrement, dépeignait les dangers de la prépondérance de la Première Chambre formaient un contraste quelque peu comique avec la réalité, qui était tout simplement qu'aucune *modification* ne devrait plus se produire dans la situation respective des deux Chambres, situation qui dure depuis bientôt trente ans sans qu'elle ait jamais paru constituer un obstacle au progrès.

En général, c'est la tactique permanente et favorite des radicaux et de leurs organes dans la presse de présenter la Première Chambre

comme réactionnaire, oubliant en cela que cette Chambre, bien que le mode d'élection et les qualifications requises soient différents, va pourtant, plus que la Seconde Chambre, chercher son origine dans les couches profondes de la population et que sa composition est, en grande partie, dépendante des paysans. Le projet fut adopté avec la grande et inespérée majorité de 131 voix contre 39.

Pour terminer, il me reste à exposer rapidement une autre question qui, si elle ne touche pas directement aux lois constitutionnelles, exercera pourtant sans aucun doute une influence bien plus grande que la précédente sur les rapports respectifs des forces politiques et sociales, lorsqu'une fois elle aura reçu une solution. Il s'agit du droit de vote dans les affaires communales. Ce droit est, pour l'instant, proportionné aux contributions payées pour l'impôt direct, cependant, en province, avec quelques modifications en faveur des propriétaires de domaines agricoles. Pris en soi même, ce principe n'est certainement pas injuste, car celui qui doit payer les dépenses communales qui ont été votées doit aussi avoir une influence prépondérante dans leur discussion. Mais néanmoins, et surtout alors que ce droit appartient aussi à des sociétés, il faut bien admettre que, dans la pratique, il peut bien supporter quelque accommodement, en faveur des personnes moins favorisées de la fortune. On a voulu établir un compromis de cette sorte en proposant que personne ne pût exercer le droit de vote pour plus d'un certain maximum par rapport aux autres. Personne ne pourrait, par exemple, posséder le droit de vote pour plus de 1/5, 1/10 ou 1/20 du total du nombre des votants de la commune; par suite d'une semblable limitation, l'influence de tous les autres possesseurs de *petites* propriétés devrait ou rester la même ou être accrue. Cette modification est donc favorable pour la classe dominante dans la Seconde Chambre, mais naturellement peu attrayante pour la Première Chambre. La Commission permanente avait proposé le maximum de 1/10, contre une minorité qui proposait 1/20. La Première Chambre ne se montra pas opposée en principe à un compromis, mais elle refusa de prendre une résolution définitive avant que le gouvernement n'eût fait établir un rapport statistique concernant les effets pratiques d'une telle loi, et elle a formulé un vœu motivé en ce sens. La question n'a pas encore été soumise à la Seconde Chambre, mais on peut tenir pour certain que sa décision sera encore plus décidément en faveur de la modification, probablement avec le maximum de 1/20.

D'autres modifications à la Constitution ont aussi été adoptées par les Chambres, — dans le but de faciliter une plus rapide convoca-

tion des Chambres, — dans le but de hâter les travaux du Riksdag, — pour amener une plus grande continuité dans la direction de la Banque d'État, — et enfin, pour faciliter la création de lois relatives aux réquisitions de vivres en temps de guerre, sous le rapport desquelles les prescriptions actuelles laisseraient un avantage beaucoup trop grand à un ennemi envahisseur et empêchéraient une prompte mobilisation.

J'aurai, dans ma prochaine correspondance, l'occasion de revenir sur les autres questions soumises au Riksdag et parmi lesquelles, ainsi que nous l'avons déjà dit, les plus importantes se rattachent au plan général de finances, ainsi qu'aux projets subsidiaires d'impositions sur les héritages et de réforme de l'impôt du timbre présentés à cette occasion par le gouvernement.

*
* *

Si, en Suède, la lutte de partis n'est pas ardente, elle l'est, au contraire, à ce point en *Norvège* qu'il y reste à peine place pour une opinion intermédiaire, qui se trouve pourtant en ce pays comme partout ailleurs. Là, chacun doit se ranger sous l'étendard de l'un des deux grands partis principaux, la *droite* ou la *gauche*, qui ont pourtant tous deux ce grand point commun d'être tous deux ardemment patriotes et par-dessus tout de vouloir maintenir les droits de la Norvège vis-à-vis de la Suède.

Mais la *droite* tient en même temps fermement à l'*union* avec la Suède, dans laquelle elle voit une des causes capitales des heureux progrès de la Norvège pendant ce siècle. Elle est assurément conservatrice ; mais sans être, loin de là, rebelle aux tendances libérales, elle veut introduire les réformes d'une façon calme et protectrice du progrès et, en conséquence, maintenir la puissance du roi et celle du gouvernement, comme condition principale aussi bien du progrès intérieur que de l'existence de l'Union. Elle est prépondérante surtout dans la classe des fonctionnaires, dans les classes supérieures et les classes commerçantes et, de plus, compte parmi ses partisans une partie importante des paysans propriétaires. Au mois d'avril de l'année dernière, ses chefs furent obligés de prendre en mains le gouvernement, bien que la gauche continuât à être prépondérante au Storthing. Le précédent ministère de gauche avait, en effet, offert sa démission dans l'espoir de forcer ainsi le roi à traiter dans le Conseil d'État norvégien seul, au lieu du Conseil d'État commun, contrairement aux stipulations du Riksakt, la question des consulats, question qui concernait les deux royaumes. Le roi ne pouvant, en cette circonstance, donner son consente-

ment, se serait vu contraint, si la droite ne se fût mise en avant, de rentrer en Suède, sans avoir pu former *aucun* ministère. Le pays se serait donc trouvé sans gouvernement et le parti de gauche aurait pu mettre à exécution son plan d'installer un gouvernement particulier, ce qui aurait amené, de fait, la dissolution de l'Union et rendu une lutte violente entre les deux peuples à peu près inévitable.

La *gauche*, au contraire, est caractérisée non seulement par des tendances plus radicales en général, mais aussi par le désir de pousser aussi loin que possible la séparation d'avec la Suède, et de réduire à un minimum la puissance royale et l'influence du gouvernement. Au fond, elle désire la dissolution de l'Union et le passage à une forme *républicaine* de gouvernement, bien que le plus souvent elle se refuse à le reconnaître *ouvertement*. Elle tire son appui non seulement des classes populaires démocratiques, d'une partie des paysans et d'une presse quotidienne très répandue, mais de plus, ce qui n'est pas le moins important, la majorité des plus hautes personnalités de la littérature norvégienne lui est dévouée. Cette prépondérance d'une tendance anti-unioniste, justement dans la littérature et en opposition avec les tendances universitaires et celles de la majorité des classes instruites, montre bien que cette manière de voir est plutôt fondée sur le sentiment que sur une opinion bien réfléchie. Mais un sentiment, basé sur une conscience nationale fière, est cependant un facteur avec lequel il faut compter avec respect. Il doit assurément réussir à émouvoir une grande partie du peuple. Et ces sentiments ont poussé la droite même bien plus avant dans son opposition contre la Suède que cela n'aurait dû être, puisque, peu à peu, elle a été amenée, elle aussi, à des vues qui rendent l'accord avec la Suède très difficile à atteindre, même pour la droite.

Après que le roi, contre l'attente du parti de gauche, eût réussi à former un ministère de droite, l'animosité de ce parti ne connut plus de bornes et se fit sentir dans la conduite du Storthing. Il próposa le refus du budget ordinaire ; il prit, de sa propre autorité dans l'affaire des consulats, une résolution aussi violente qu'extraordinaire ; il réduisit illégalement l'apanage de la maison royale ; il tracassa personnellement les membres du gouvernement par le retrait ou la diminution de leurs traitements ; il s'efforça, contrairement à la Constitution, de faire adopter un changement des institutions constitutionnelles relatives à la gestion des affaires ressortissant au commandement militaire, etc.

Dans le Storthing actuel, les tendances et le ton du parti sont naturellement les mêmes en général, mais il semble cependant que

le parti, ayant en vue les élections au Storthing qui auront lieu l'*automne prochain*, ait résolu d'observer une plus grande réserve, à la vérité tout en s'efforçant d'accroître l'intensité du courant des sentiments nationaux, encore exagérés si possible. En ce moment, les deux partis rassemblent leurs forces pour la prochaine lutte électorale.

Immédiatement avant l'ouverture du Storthing, le parti de droite avait tenu à Christiania une réunion nombreuse de délégués de tout le pays. Le programme, très bref, qui y fut adopté est tellement caractéristique de la situation et de la position respective des deux partis que nous n'hésitons pas à le reproduire en entier ci-après :

« La réunion conservatrice du pays voit dans le maintien de la « Constitution et de l'union avec la Suède le caractère distinctif « des prochaines élections.

« Nous voulons un royaume de Norvège libre et indépendant, « uni avec la Suède.

« Nous voulons une complète égalité dans l'Union, un ministère « des affaires étrangères commun, norvégien ou suédois, consti- « tutionnellement responsable devant les deux pays.

« Nous voulons des négociations paisibles (!) avec le royaume- « frère.

« Nous ne voulons pas qu'une chose qui doit être résolue d'après « les exigences de la vie industrielle (l'affaire des consulats) « devienne le sujet d'une lutte entre les deux royaumes.

« Du reste, voici notre programme :

« Soutien à l'agriculture et aux autres industries.

« Législation ouvrière appropriée aux besoins de l'époque et « création de règles pour des indemnités en cas d'accidents.

« Étude d'une solution favorable de la question de la protection « due à la vieillesse et contre la maladie.

« Économie raisonnable dans les dépenses d'État.

« Abolition de l'impôt direct payé à l'État, lorsque la situation « financière le permettra sans l'établissement d'autres lourdes « taxations.

« Législation et taxations destinées à combattre l'ivrognerie.

« Droit de vote pour les marins qui sont à l'étranger.

« Élections proportionnelles.

« Limitation de l'allocation assignée aux membres du Stor- « thing.

« Droit de dissolution du Storthing. »

Le discours du trône dans lequel le ministère rendait compte au

Storthing de la situation du pays et des travaux du gouvernement était conçu dans un esprit qui n'avait absolument aucun rapport avec la tension politique. A sa lecture, on aurait cru que le pays jouissait de la paix intérieure la plus profonde et ne sentait que le besoin de travailler en toute concorde pour arriver à la solution d'un grand nombre de questions importantes pour ses progrès. De même, le projet de budget du gouvernement était présenté de façon à éviter, autant que possible, de faire naître des difficultés. C'est ainsi qu'il proposait le maintien de l'apanage de la maison royale au chiffre très bas auquel le précédent Storthing l'avait réduit, sous la réserve, il est vrai, d'une protestation contre la légalité de cette décision et en annonçant que cela avait lieu sur le désir personnel du roi.

L'attitude du Storthing fut, naturellement, toute différente. Dès le commencement, il manifesta ses dispositions en nommant à l'une des présidences du Storthing M. Ullmann, qui, des membres du parti, est peut-être le plus exagéré. La faible majorité de 58 voix contre 50 avec laquelle ce résultat fut obtenu, montre que ce choix n'était pas reconnu comme convenable, même par tous les membres du parti. Les journaux de droite, pour qualifier ce choix, employèrent la dure expression : « une honte nationale ». M. Ullmann est sous beaucoup de rapports « l'enfant terrible » du parti. C'est ainsi qu'il étonna même ses coreligionnaires politiques par la proposition, tout à fait inattendue, de rejeter la discussion du budget jusqu'après le débat sur le discours du trône. Après quelques corrections, cette proposition fut à la vérité adoptée, elle aussi, le 12 février, mais seulement par 53 voix contre 52 ! Quelque temps auparavant, une autre affaire avait fait grand bruit. Le Storthing avait émis la prétention que les postes vacants à l'Université ne pussent être pourvus de titulaires avant qu'il eût fait connaître son opinion à ce sujet. Le gouvernement, ne pouvant admettre cette prétention, avait donné un titulaire à un poste de professeur vacant, bien qu'une proposition de suppression de cette place eût été déposée. Les mauvaises dispositions du Storthing envers le gouvernement se manifestèrent encore d'une autre façon par une décision concernant l'Université ; cela eut pour effet de provoquer une manifestation des étudiants qui remirent au Storthing une prière de bien vouloir ne pas mêler l'Université à des agitations politiques.

Il est fatigant de rapporter de semblables petites cabales et de tels riens, mais c'est cependant seulement ainsi que les hostilités de parti peuvent être mises dans leur vrai jour.

Bien que, par sa résolution du 12 février mentionnée ci-dessus, le Storthing ait, jusqu'à un certain point, inauguré sa tactique d'obstruction, comme introduction à un rejet éventuel du budget, — M. Ullmann a plus tard déclaré ouvertement que telle avait été sa pensée, — il existait pourtant dans le budget un chapitre qui touchait si directement à des intérêts locaux actuels que même la gauche n'osa pas s'opposer à sa discussion immédiate. En effet, le gouvernement avait, après une étude très approfondie, proposé une extension importante du réseau des chemins de fer et spécialement la mise en œuvre d'une ligne entre Christiania et *Bergen*, la deuxième ville du royaume. Après de nombreuses négociations au Storthing et dans la Commission préparatoire du budget, on réussit à résoudre la question à la suite d'un compromis par lequel la ligne de Bergen était décidée sur le tracé recommandé par le gouvernement, mais à la condition qu'une partie seulement de cette ligne serait mise en œuvre et qu'en même temps on statuerait sur d'autres lignes auxiliaires. Les lignes ainsi décidées forment une longueur totale de 475 kilomètres et nécessiteront une dépense totale évaluée à près de 50 millions de couronnes (70 millions de francs). Cette solution était de nature à être acceptée par le gouvernement. Il y perdit cependant quelque chose parce que M. le conseiller d'État Thorne prit texte de la décision du Storthing pour donner sa démission. Il fut remplacé par M. Birch-Reichenwald, qui auparavant (1899-1891) avait fait partie du premier ministère de M. Stang.

Personne ne saurait prévoir avec certitude comment les circonstances vont se développer pendant la session actuelle du Storthing. Il semble probable que la gauche, en prévision des prochaines élections d'automne, va fortement battre le tambour d'alarme et chercher à surexciter les passions nationales, mais que, d'un autre côté, elle n'osera pas pousser les choses à l'extrême ; que, de même, le gouvernement de droite continuera sa politique courtoise et ferme, en évitant de spécifier plus en détail ses projets d'union. Cette opinion semble justifiée par la façon dont, pendant le débat récemment terminé sur le discours du trône, d'une part M. Ullmann et d'autres membres de la gauche ont cherché à développer leur programme d'union et, d'autre part, celle dont M. Stang et autres défendirent celui de la droite. Naturellement, après la fin du débat et sur la motion de M. Ullmann, un ordre du jour exprimant la méfiance contre le gouvernement fut voté, mais par 69 voix seulement.

*
* *

En *Danemark*, la formation des partis est en relation très

intime avec le système de dualité des Chambres. La *droite* est aussi décidément dominante dans le *Landsthing* que la *gauche* l'est dans le *Folkething*. La droite s'appuie principalement sur la majorité des fonctionnaires et des classes éclairées, sur les grands propriétaires terriens et sur la grande classe moyenne dans les villes. La gauche, à son tour, s'appuie sur les petits agriculteurs, suivis aussi par toutes les autres classes de paysans et sur la partie principale de la population ouvrière des villes.

Le ministère actuel est à la tête du parti de *droite*. Son chef est à présent et a été depuis plus de vingt ans *M. Estrup*, président du Conseil, homme d'État foncièrement libéral, mais prudent, énergique, aux connaissances étendues, aux vues pénétrantes et possédant en outre la faculté, précieuse dans sa situation, de « ne pas avoir de nerfs », suivant un mot de lui bien connu. Ses qualités lui auraient assuré en tout pays une des premières positions dans l'arène politique. Sa situation en Danemark, en tant que personnalité la plus éminente du parti, est en outre favorisée tant par son origine que par sa situation particulière. Fils d'un professeur à l'Université, il appartient déjà, par sa naissance, à l'aristocratie de l'intelligence et, depuis son enfance, il a toujours vécu dans la sphère des fonctionnaires. En qualité de grand propriétaire et d'administrateur habile, il a pu connaître par lui-même les exigences pratiques de la vie et, par son mariage, il est proche allié de l'aristocratie terrienne. Il a aussi eu la chance — ou l'habileté — de savoir s'entourer, au Conseil, de collaborateurs éminemment remarquables, dont la capacité a été reconnue même par leurs adversaires. Au mois de janvier dernier un nouveau membre, M. Hörring, entra au ministère, par suite du dédoublement du ministère de l'intérieur et de la formation d'un nouveau département pour les travaux publics.

Dans la *gauche*, en outre de quelques radicaux dits *Européens* et de quelques autres fractions socialistes, on peut distinguer deux groupes principaux : le premier est dénommé gauche *négociatrice* parce qu'elle ne se refuse pas à sortir du *provisoire* actuel par le moyen de négociations avec la droite; le second forme la gauche radicale *irréconciliable*.

La différence essentielle entre les partis provient des éléments si divers du peuple, d'où ils tirent leur origine. Cependant la droite elle-même n'est aucunement opposée aux réformes et, pendant sa longue domination, elle a aussi réussi à en introduire de fort importantes, même dans le domaine de la politique sociale; la plus

grande différence politique entre les deux partis doit être maintenant cherchée dans leur différente manière de voir au sujet de la nécessité des dépenses militaires, différence qui fut aussi la cause la plus directe du *provisoire*. La droite affirme naturellement l'indispensable nécessité, même pour le Danemark, de maintenir les forces défensives sur un pied qui permette de protéger le pays, au moins pendant quelque temps, contre une attaque subite, but pour lequel la fortification de Copenhague était une *conditio sine qua non*. La gauche, au contraire, s'approche à un degré plus ou moins grand du nihilisme en matière défensive. On peut aussi dire de plus que la droite est plus portée aux dépenses proposées pour l'enseignement supérieur et spécialement pour l'Université et que, dans ces derniers temps, sous l'influence du courant général en Europe, elle a manifesté une tendance vers le système protectionniste.

Pendant près de dix ans, ou depuis et y compris 1885, la différence des partis a pourtant eu son expression principale dans le conflit constitutionnel mentionné par nous relativement au droit du gouvernement de décréter des lois provisoires de finances. Jusqu'à quel point s'étend ce droit, mentionné dans l'article 25 de la Constitution ? C'est ce qui forme un sujet de contestation, non seulement entre les partis au Riksdag, mais jusque dans la littérature du droit public. Ce n'est point ici le lieu d'examiner les raisons invoquées des deux côtés ; aussi nous bornerons-nous à exposer dans un résumé historique les origines du conflit actuel.

En une ou deux circonstances des mesures provisoires semblables de moins grande importance avaient été prises pour différents motifs, lorsque la question se présenta, en 1877, sous une forme absolument aigüe. En effet, l'année financière finit au 21 mars ; or, à ce moment, les Chambres n'avaient pu arriver à un accord, parce que le Folkething avait fait traîner jusqu'au dernier moment la discussion de la loi et avait finalement repoussé les modifications que le Landsthing y avait apportées. Le Folkething cherchait ainsi à forcer le roi à éloigner le ministère *Estrup*. Mais il avait compté sans son hôte. Le ministère, fort de l'assurance d'être non seulement soutenu par le Landsthing, mais aussi par une forte opinion populaire, ne crut pas devoir céder, mais encouragea le roi à promulguer une loi provisoire de finances. Le gouvernement exposait que la Constitution ne prescrit aucune mesure relative à la marche à suivre en pareil cas (la votation commune à laquelle, en pareille circonstance, on a recours en Suède, n'existe pas en Danemark). Le seul moyen constitutionnel était en « effet » dans l'opinion du gouverne-

ment, que le roi s'appuyant sur l'article 25 de la Constitution, mît ordre à la situation par une loi provisoire. Il fallait toujours, dans la pensée du gouvernement, attribuer à ceux qui refusaient de reconnaître ce droit le désir de jeter le pays dans les aventures et de vouloir faire brèche à la Constitution pour ce seul motif qu'une loi de finances n'aurait pas été votée dans le temps légal, et cela par suite de discorde entre les Chambres. La promulgation eut lieu le 12 avril; se reportant aux subsides antérieurement votés, elle autorisait l'exécution de celles des dépenses qui avaient été acceptées par les deux Chambres. A la vérité, le Riksdag suivant rejeta la loi provisoire, mais les ministres ne furent pas mis en accusation et plus tard une loi de finances fut établie en la manière légale ordinaire.

Mais, en 1885, il redevint impossible, pour la même cause qu'en 1877, d'amener une décision unanime au sujet de la loi de finances; en conséquence, après la fin du Riksdag, le gouvernement eut de nouveau recours à la promulgation d'une loi provisoire. Mais cette fois, les choses allèrent beaucoup plus loin qu'en 1877. Selon l'exposé que le ministère fit au roi, le Folkething avait non seulement refusé la continuation de l'allocation des impôts antérieurement accordés, mais aussi refusé une telle quantité de dépenses absolument nécessaires, spécialement pour l'organisation de la défense, que le bien de l'État ne permettait pas leur abandon. Le ministère demandait en conséquence et obtint par une loi le droit de lever les impôts et de pourvoir « aux dépenses nécessaires à l'exécution des travaux indispensables à la défense de l'État », avec cette réserve toutefois que les sommes portées dans le projet de loi de finances à ses différents chapitres ne fussent point dépassées.

Cette situation s'est, depuis lors, reproduite d'année en année et, de fait, à ce point de vue capital, le gouvernement a exercé le pouvoir avec le seul appui du Landsthing. En réalité, le pays n'a aucunement souffert de cela. D'abord, la défense territoriale et maritime du pays a été établie sur un pied très respectable et est de tous points supérieure à celle des deux autres royaumes, de sorte qu'au cas où des complications surgiraient, le Danemark est en état de défendre vigoureusement sa neutralité. Ensuite les progrès réalisés en d'autres domaines sont aussi très importants. Le pays a été couvert d'un réseau bien coordonné de chemins de fer, avec un développement correspondant des communications maritimes; de grands ports d'exportation ont été creusés ; en dernier lieu, un grandiose port libre a été établi à Copenhague pour protéger le

commerce danois contre l'influence du canal maritime allemand de la mer du Nord ; bien des milles carrés de terre ont été, dans l'intérieur du pays, conquis pour la culture et transformés de landes arides en sol forestier; des institutions protectrices de la vieillesse ont été créées; les arts, les sciences et les autres branches de la civilisation ont reçu un vigoureux élan et, avec tout cela, le buget a montré des excédents de recette presque constants, de sorte que la situation financière du pays est digne d'être donnée en modèle. Malgré tout, cependant, il est indéniable que si la situation constitutionnelle n'est pas directement illégale, elle est pourtant en opposition absolue avec toutes les maximes fondamentales constitutionnelles de notre époque; de sorte qu'on ne peut s'étonner ni de l'animosité constante du parti de gauche, ni du désir ardent que nourrit la droite de rentrer enfin dans l'ordre normal.

Une possibilité d'atteindre ce but s'est ouverte dans ces dernières années. Ainsi que nous l'avons mentionné, les modérés de gauche se sont séparés des autres et ont entamé des négociations. Mais, bien que plusieurs fois on ait pu se croire sur le point de réussir, — sur quelques chapitres relativement peu importants, — la paix n'a cependant encore pu être conclue. Il est fort difficile de prévoir si les actives négociations qui viennent d'être engagées vers la fin de l'année financière amèneront un meilleur résultat (1). En attendant, le fait même de ces négociations a affaibli d'autant plus la situation de la droite que, pour ne se montrer ni irritante ni agressive, elle a dû adopter une attitude plus passive, qui a eu pour résultat de refroidir le zèle de ses partisans. Cela n'a probablement pas été sans influence sur le résultat des récentes élections aux conseils municipaux dans les villes, résultat en général peu favorable à la droite.

La pacification du conflit sera peut-être aussi amenée par une autre agitation qui pourrait devenir menaçante pour la continuation de l'accord entre les deux grandes fractions qui composent la droite : les propriétaires terriens et la classe moyenne des villes. Cette agitation, produite par l'abaissement du prix des productions agricoles, est nommée agitation *agraire* ; elle a eu pour résultat, vers la fin de l'année dernière, la formation d'une *union agraire* qui a pour but l'obtention pour les agriculteurs d'avantages de diverses sortes, d'abord, et aussi, éventuellement, l'établissement d'une législation protectionniste. La politique générale n'est pas un

(1) Ces négociations ont enfin abouti au résultat désiré, la paix, qui succède à dix années de guerre ! (*Note de la Rédaction.*)

des buts immédiats de l'union, mais celle-ci pourrait facilement amener des conséquences de cette espèce. Elle a publié une adresse politique préconisant la poursuite d'une politique de réconciliation.

Sous les auspices d'hommes éminents de ce parti, on a aussi élaboré un projet économique spécialement odieux à la classe commerçante et qui, pour l'instant, agite considérablement les esprits en Danemark. Déjà, au printemps dernier, il avait été proposé de former, sous le nom de *Store* une grande société de consommation ayant pour but l'approvisionnement direct des consommateurs, sans recours aux intermédiaires. Mais ce projet excita alors un tel orage de mauvais vouloirs qu'il dut être abandonné. Il vient d'être repris sous forme d'une société constituée, nommée *Frejr*, qui se propose de favoriser l'exportation des produits agricoles et d'établir des magasins pour l'écoulement non seulement de ces produits, mais aussi de ceux « qui sont nécessaires aux agriculteurs ». Or, comme les agriculteurs ont les mêmes besoins que les autres mortels, une grande partie de la classe des commerçants de détail se sent menacée dans ses moyens d'existence et une masse d'assemblées de protestation ont été tenues pour cette cause. Dans la crainte de froisser le parti agraire, la presse des deux partis a observé une attitude toute différente de celle qu'elle avait au printemps dernier. Une chose reste claire, cependant : c'est que cette fois il n'a pas suffi de sonner les cloches pour dissiper l'orage. Il s'agit donc pour la classe commerçante de se procurer une augmentation d'influence politique capable de contre-balancer l'effort de la coalition des agriculteurs.

L'événement jusqu'ici le plus important du Riksdag est en très étroite relation avec les circonstances qui viennent d'être exposées. Le gouvernement a déposé un projet aux termes duquel l'impôt sur l'alcool serait porté de 18 öre à une couronne (de 0 fr. 25 à 1 fr. 40) par litre. On considère cela comme une machine infernale destinée à faire voler en éclats la coalition agraire. On ne saurait dire avec certitude jusqu'à quel point cette affirmation peut être exacte. Les raisons principales invoquées à l'appui du projet ne sont pas seulement d'ordre financier ; elles sont aussi à un haut degré humanitaires, puisqu'elles visent la limitation de l'abus de l'alcool. La consommation par tête d'habitant est, en Danemark, notablement plus élevée que dans aucun des deux autres pays scandinaves, de même que la taxe y est notablement plus basse. Il faut ajouter que, par l'élévation récente de la taxe sur la bière, une véritable prime avait été donnée à l'usage de l'alcool sous la forme la plus concentrée. Il s'en est suivi que les dernières années

ont montré une augmentation colossale de l'usage, déjà très grand auparavant, de l'alcool. En admettant que l'augmentation de taxe sur l'alcool dût en réduire la consommation de moitié, le ministre propose que, sur l'excédent qui se produira, l'État, en outre du revenu qu'il tire de la taxe actuelle, soit autorisé à conserver 500,000 couronnes (750,000 francs) ; moyennant quoi il prendrait à sa charge les dépenses, incombant actuellement aux communes et montant à peu près au même chiffre, occasionnées par l'entretien des délinquants, etc. Le surplus, estimé à 3 ou 4 millions de couronnes, serait attribué aux communes, ce qui faciliterait leurs dépenses pour la protection de la vieillesse, etc. En corrélation avec ce projet, on proposait l'établissement de droits de douane sur le maïs pour favoriser la production indigène de grains, et d'autres droits sur la farine à cause des primes d'exportation accordées par l'Allemagne à cette marchandise.

Naturellement, ce projet souleva une vive opposition dans la presse de gauche. Il y fut dépeint comme une manœuvre essentiellement politique, comme profitable seulement aux *grands* propriétaires, comme un cruel attentat contre « le petit verre du pauvre », pendant que le vin du riche était exempt de tous droits, et autres choses de cette espèce. Les propositions protectionnistes furent aussi attaquées et avec plus de fondement.

Lors de la discussion du projet dans le Folkething, il fut, à la vérité, combattu par toute la gauche, mais les chefs des modérés dirigèrent cependant leurs attaques de préférence contre le mode d'emploi proposé pour les excédents prévus et contre les questions de douanes et, par conséquent, sans exclure la possibilité d'un accord qui pourrait suivre certaines concessions. Le ministre déclara à son tour que, dans ce projet, il avait principalement cherché, en outre du soulagement des communes, la limitation de l'abus des boissons alcooliques si nuisibles au développement physique, moral et économique du peuple, afin qu'en ce qui concerne la consommation de l'alcool, le Danemark en vint à occuper une position à peu près *décente* en comparaison avec les autres peuples ; mais qu'en ce qui concernait l'emploi des ressources ainsi obtenues, il n'était aucunement opposé à consentir à de raisonnables concessions. Le projet est ainsi compris au nombre des sujets formant la base des négociations relatives à la fin du provisoire.

Pour finir, il me faut dire ici quelques mots sur une chose qui est en dehors de la politique proprement dite ; la limitation de l'espace s'opposant à tout exposé détaillé, je me bornerai à très

brièvement mentionner ici qu'un projet sur le droit de propriété littéraire, qui eût permis au Danemark d'entrer dans la Convention de Berne, a été repoussé par le Folkething, après un débat très vif, par 47 voix contre 40. Cette résolution pourrait avoir comme suite dangereuse de faire passer en Norvège au détriment du Danemark une partie des travaux de l'industrie littéraire.

Lund, 20 mars 1894.

G. K. Hamilton,

Professeur d'économie politique
et de droit administratif à l'Université de Lund.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Traité de droit politique, électoral et parlementaire, par M. Eugène Pierre, secrétaire général de la présidence de la Chambre des députés. Paris, Librairies-Imprimeries réunies, 1893, 1 vol. grand in-8°, 1,230 pages.

En 1878, MM. Jules Poudra et Eugène Pierre publiaient un *Traité pratique de droit parlementaire ;* le premier était secrétaire général de la Présidence de la Chambre des députés, le second était secrétaire-rédacteur de la Chambre et attaché au secrétariat général de la présidence. Tous deux étaient, par leurs fonctions mêmes, en situation de dégager les règles qui président en France au fonctionnement du Parlement, règles éparses dans des documents divers : lois constitutionnelles, lois organiques, règlements intérieurs des assemblées, décisions nombreuses données par les Chambres en l'absence d'un texte, se rattachant chacune à une espèce déterminée et dont il faut tirer une règle générale. La tentative était à peu près nouvelle en France, au moins avec la portée que lui donnaient les deux collaborateurs. Ils entendaient faire connaître le Parlement français *au point de vue du droit*, c'est-à-dire au point de vue des règles qui président à la formation de ses organes, à leur fonctionnement, surtout dans l'exercice du pouvoir législatif, à leurs rapports avec les organes du pouvoir exécutif, et, à l'occasion du Parlement, ils ne pouvaient manquer de parler des pouvoirs publics en général. La tentative eut un franc succès, elle était réalisée avec beaucoup de talent par ses auteurs et elle répondait aux besoins du moment, à ceux d'une époque où la vie parlementaire a pris une grande intensité. Deux ans après l'apparition du *Traité pratique*, MM. Poudra et Pierre publiaient un *Supplément* destiné à faire connaître les modifications introduites pendant cette période dans les règles concernant la formation et le fonctionnement des assemblées législatives, ainsi que les applications nouvelles des règles antérieures. Quatre tirages successifs manifestèrent le succès de l'ouvrage. Mais une refonte était devenue nécessaire; quinze ans de vie parlementaire et politique avaient amené des changements nombreux dans l'organisation et les attributions du Parlement, et avaient aussi fait surgir un grand nombre d'incidents nouveaux, auxquels il avait fallu donner des solutions nouvelles. L'ancien *Traité pratique*, même avec son *Supplément*, ne répondait plus à la réalité, il avait besoin d'être rajeuni, transformé, refondu; l'un

de ses auteurs, M. E. Pierre, procéda à cette refonte et la livra au public dans le cours de l'année 1893 sous le titre de *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*. Le titre s'est un peu modifié, mais l'ouvrage est resté le même dans ses grandes lignes.

Le « droit parlementaire », qui figurait seul dans le titre du premier ouvrage, n'est autre que le « droit politique, électoral et parlementaire » du second. Il est « droit électoral », parce que la base de l'organisation du Parlement est l'élection et qu'une grande place lui est faite dans l'ouvrage (deuxième et quatrième sections du livre II, première et deuxième sections du livre III) : électorat, éligibilité, candidatures politiques, proportionnalité de la représentation, circonscriptions électorales, crimes et délits électoraux, mandat législatif, incompatibilités législatives, protestations électorales, vérification des pouvoirs. Il est aussi « droit politique », car le Parlement n'est qu'un des éléments de l'organisation de l'État, de l'organisation politique; il est l'un des pouvoirs publics. En s'occupant des assemblées législatives, on s'occupe de l'organisation des pouvoirs publics de l'État, les règles qui les concernent forment une partie du droit politique; d'autant plus qu'à propos du Parlement il est impossible de ne pas parler de la souveraineté nationale et de sa seconde manifestation, le pouvoir exécutif, ainsi que des rapports entre le législatif et l'exécutif, et tout cela rentre dans l'organisation politique. C'est à ce titre que M. Pierre s'occupe des points suivants : souveraineté nationale, pouvoir constituant, origine des constitutions, leur revision ; pouvoir exécutif, Président de la République et ministres, élection du Président de la République, dissolution des assemblées politiques, promulgation des lois, rapports des pouvoirs publics entre eux, messages du Président de la République, ministres et commissaires du Gouvernement devant les Chambres, questions adressées aux ministres, interpellations adressées au Gouvernement, honneurs dus au Président de la République et aux ministres, leurs traitements, crimes et offenses dirigés contre eux. Le reste de l'ouvrage est consacré au « droit parlementaire » proprement dit, et contient tout ce qui est spécial à la vie du Parlement, c'est-à-dire des assemblées exerçant le pouvoir législatif : dévolution et étendue du pouvoir législatif, initiative des lois, intervention du Conseil d'État dans la confection des lois, modification des lois, règlements des assemblées politiques, leur bureau, la discipline parlementaire, les limites des pouvoirs législatif et exécutif, convocations et sessions, finances publiques, relations extérieures, état de siège, droit de grâce et d'amnistie, pétitions, enquêtes parlementaires, attributions judiciaires des assemblées (le Sénat constitué en Haute Cour de justice), rapports des assemblées entre elles, procédure des assemblées législatives (initiative, travaux intérieurs dans les bureaux et commissions, débats, votations), inviolabilité des membres du Parlement, demandes en autorisation de poursuites, inviolabilité du lieu des séances,

indemnité législative, honneurs dus aux assemblées législatives, insignes de leurs membres, délits et offenses dirigés contre les assemblées législatives et leurs membres. Tout cela forme le droit parlementaire proprement dit, mais c'est aussi une partie du droit politique.

Par cette longue énumération, on voit combien vaste est le champ parcouru par M. Pierre pour la seconde fois ; avec quel talent, avec quelle sûreté d'exposition, avec quelle abondance de renseignements ! Seuls les lecteurs de l'ouvrage, les personnes qui par leurs fonctions ou leur carrière sont appelées à traiter les questions de droit politique et parlementaire, sont à même de l'apprécier et peuvent le proclamer ; ils peuvent proclamer quel travail immense il a fallu à l'auteur pour réunir tant de matériaux épars dans le *Bulletin des lois*, le *Moniteur*, les *Archives* et les *Annales parlementaires*, les distribuer dans un ordre méthodique et les incorporer dans son ouvrage. Le plus grand nombre des solutions données sont appuyées par des exemples judicieux, choisis parmi ceux qu'offrait la vie parlementaire qui s'est écoulée en France depuis que le pays possède des assemblées législatives ; beaucoup de ces exemples se sont déroulés sous les yeux mêmes de l'auteur qui, depuis plus d'un quart de siècle, est placé auprès des représentants du pays et a pu suivre, comme il le déclare lui-même, « du commencement à la fin toutes les séances qui se sont déroulées pendant cette période si pleine, les séances d'affaires comme les séances tragiques, celles qu'absorbaient les soucis de la fortune nationale et celles où palpitaient les généreux espoirs de notre chère France », et qui, « par une patiente lecture de nos annales, a complété les renseignements qu'il avait recueillis comme témoin ».

Malgré les développements nouveaux pris par l'ouvrage, celui-ci a conservé le même caractère, c'est toujours un Traité *pratique*, bien que le titre ne le dise plus. Il n'y faut pas chercher les grandes théories qui passionnent les publicistes et les hommes politiques de nos jours, après avoir passionné ceux qui les ont précédés, celles qui inspirent les membres du Gouvernement dans leurs actes, ainsi que les législateurs dans leurs votes, leurs propositions de loi ou de revision des lois constitutionnelles. Le but poursuivi par MM. Poudra et Pierre, puis par M. Pierre seul, est plus modeste et n'en est pas moins utile. La préface de 1878 le disait déjà : « Le traité est plutôt pratique que théorique, il expose l'origine de la jurisprudence et son état présent, il ne va pas plus loin et ne vise pas plus haut, il ne poursuit pas des réformes qui dépasseraient la compétence de ses auteurs. C'est aux membres des Chambres qu'il appartient d'examiner s'il y a dans la législation des défauts ou des lacunes, c'est aux Chambres qu'il appartient de combler les unes et de corriger les autres. Nous avons simplement voulu dresser l'inventaire des titres du Parlement français, montrer à quelles sources les représentants du pays puisent leurs droits, expliquer les formes de leurs délibérations, rendre plus

facile la tâche des Chambres, plus équitables et mieux éclairées les appréciations du public. Les décisions des majorités sont souvent attaquées comme irrégulières, des soupçons de partialité s'élèvent quelquefois contre les présidents ; nous croyons avoir prouvé que, même en politique, la jurisprudence n'est pas arbitraire, qu'elle a des règles certaines et durables, établies avec sagesse, maintenues avec fermeté. » Et la préface de 1893 le répète : « Ce fait (la prépondérance acquise depuis un certain nombre d'années par les assemblées parlementaires sur le Gouvernement) a pour premier résultat de déplacer l'axe de la science politique. Il prouve l'urgence de substituer les réalités aux abstractions, la pratique à la théorie. Du moment où, en France comme partout, les Chambres deviennent prépondérantes ; du moment où avec les Chambres, les peuples montent sur la scène et saisissent la direction des affaires, il est indispensable d'étudier dans leur mécanisme intime, de la façon la plus précise, la plus technique, les règles qui peuvent aider à maintenir l'ordre au milieu d'un drame où se pressent tant d'acteurs et tant d'intérêts divers. Cela n'interdit pas la poursuite de l'idéal ; mais cela impose l'obligation d'apprendre la valeur de ce qui est, avant de méditer sur ce qui devra être. De l'état actuel des choses, il résulte que la recherche des problèmes cachés dans les flancs de l'avenir est une nécessité moins pressante que l'exacte connaissance des organes en fonction. » Le caractère pratique de l'ouvrage de M. Pierre rend plus facile la tâche de l'auteur du compte rendu, il n'a pas à exposer et à discuter des doctrines constitutionnelles et politiques, puisque l'ouvrage n'en renferme point. Il lui suffit de louer l'abondance et la sûreté des développements, l'ordre et la clarté qui président à leur agencement, et de proclamer la grande valeur pratique du livre. Ce qui n'exclut pas sa valeur scientifique, notamment pour ce qui concerne le commentaire des dispositions de nos lois constitutionnelles et électorales, dont M. Pierre rapproche avec beaucoup d'à-propos les dispositions renfermées dans les constitutions étrangères. A ce point de vue, l'ouvrage est utile à tous ceux qui s'occupent de la science politique et qui désirent se rendre compte du mécanisme d'après lequel les principes du droit constitutionnel et politique sont mis en pratique.

M. Pierre ne dédaigne pas d'ailleurs de s'occuper des grands problèmes qui concernent l'organisation des pouvoirs publics. C'est ainsi qu'après la publication de la loi militaire du 15 juillet 1889, M. Pierre fut frappé du désarroi qu'une mobilisation générale jetterait et dans le Parlement et dans les rouages de l'administration intérieure du pays, tous les Français âgés de moins de 45 ans étant appelés aux armées. Pendant les opérations de la guerre, le pays n'en a cependant que plus besoin d'être bien gouverné, d'être bien administré, il doit l'être d'une manière sage et ferme, d'après des règles le mettant à l'abri de l'anarchie et de la dictature. Ces règles, n'importe-t-il pas de les tracer à l'avance ? ne faut-il pas que la législation, votée en

temps normal, comporte pour le moment d'une crise telle que la guerre des règles spéciales d'organisation auxquelles il y aura lieu de se conformer? M. Pierre a essayé de réglementer cette organisation nécessaire, et en 1890 il a présenté à l'attention des publicistes et des législateurs le résultat de ses méditations, sous forme de deux projets de loi : l'un sur « *le pouvoir législatif en cas de guerre* », l'autre sur « *l'organisation intérieure en cas de guerre* », ce dernier comportant deux chapitres : I, Des conseils généraux et municipaux en cas de guerre; II, Droits des citoyens en cas de guerre. Ces projets sont de nature à soulever des discussions, mais ils n'en constituent pas moins une tentative personnelle très remarquable et il est à espérer qu'il se trouvera un membre du Parlement pour suivre M. Pierre dans la voie qu'il a tracée.

Pour terminer ce compte rendu, j'ajoute que le *Traité de droit politique* est complété par un volume reproduisant les dispositions des lois et décrets concernant l'*organisation des pouvoirs publics* ; ce volume constitue un petit code politique, avec références aux passages du Traité qui en développent les dispositions. A ce recueil des lois et décrets, il faut joindre le *Règlement de la Chambre*, publié en novembre 1893, avec références au traité. J'ignore si le règlement du Sénat est publié de même ; on en trouve le texte, avec celui de la Chambre, dans Dalloz, 1877, IV, p. 15 et suiv. Les divers ouvrages de M. Pierre cités au cours de ce compte rendu font partie d'un ensemble de publications composant une « Bibliothèque parlementaire » dirigée par le savant secrétaire général de la Chambre des députés.

RAOUL BIVILLE,
Professeur agrégé, chargé du cours d'histoire du droit et d'éléments de droit constitutionnel à la faculté de droit de Caen.

Méthode d'une statistique scientifique de la récidive. (Die Methode einer wissenschaftlichen Rückfallstatistik), par OTTO KŒBNER. Berlin, *Guttentag*, 1893, in-8, 256 pages. Traduction française par E. VINCK, Bruxelles.

Une vaste perspective sur une réforme organique de la statistique sociale nous est ouverte dans cet ouvrage, dont l'auteur tente, non sans succès, d'asseoir sur des bases nouvelles la statistique de la récidive et de rendre possible la compréhension statistique du crime d'habitude, ce phénomène si important au point de vue sociologique. Dans les statistiques criminelles de la plupart des pays, on réserve à la statistique de la récidive une place de plus en plus grande ; les colonnes de chiffres se rapportant à cet objet se multiplient d'année en année; les bureaux de statistique signalent avec fierté la sollicitude attentive apportée précisément dans cette direction : et cepen-

dant le Dr Köbner a pu dans son ouvrage établir la preuve de ce fait, que nulle part, jusqu'à ce jour, il ne se trouve « organisé une statistique de la récidive, dans le sens scientifique du mot ». La critique de la méthode actuellement en usage dans la statistique de la récidive est, de la part de l'auteur, absolument destructive : il ne s'agit pas pour lui d'apporter des compléments ou des améliorations sur certains points de détail, mais de nous amener à reconnaître nécessairement que le principe fondamental de la méthode actuelle est faux et posé à contresens. D'après lui, la méthode aujourd'hui en vigueur dit par exemple : en 1890, cent mille personnes ont été condamnées, dont trente mille récidivistes ; ces derniers représentent donc 30 0/0 des condamnés.

Mais en raisonnant ainsi on porte une cruelle atteinte au principe supérieur de la statistique criminelle, à savoir que les chiffres des criminels n'ont de valeur pour le statisticien que rapportés au nombre de ceux qui sont capables de délinquer.

La formule exacte de la statistique en matière de récidive devrait être conçue de la manière suivante : « Parmi les capables de récidiver d'un groupe de population, pendant une année donnée, il y a autant de récidivistes (autant dans le courant de la première année après la condamnation antérieure, autant dans le courant de la seconde année... etc.) »

Il faut, toujours selon l'auteur, comparer précisément le nombre de récidivistes avec celui des capables de récidiver, et non avec le nombre total des condamnés de la même année. Les erreurs qui se produisent par suite de la non-observation de cette règle, sont, d'après les développements de l'auteur, les suivantes : I. Par suite de l'inobservation de l'accroissement général de la population, le nombre relatif des récidivistes se trouve estimé trop bas. II. L'accroissement ou décroissement de la criminalité générale d'un pays n'est pas pris en considération. III. Un nombre de récidivistes diminué par les décès est comparé à un nombre de condamnés, qui, au moment où il a été fixé, ne pouvait pas encore subir une décroissance de ce genre. IV. Il faudrait défalquer ceux qui deviennent aliénés, ceux qui émigrent, ceux qui sont emprisonnés. — Toutes ces erreurs se ramènent à cette faute unique de principe, qui consiste à comparer des contingents annuels incommensurables.

Après avoir ainsi jeté à bas l'édifice tout entier de la statistique de la récidive, telle qu'elle existe actuellement, l'auteur nous fait à grands traits l'esquisse des progrès que doit réaliser la méthode de l'avenir. Le nouveau système doit être construit sur les bases de la méthode des casiers judiciaires existant déjà dans la plupart des États et sur lesquels on inscrit, au lieu de naissance du criminel, toutes ses condamnations. Les casiers judiciaires seuls permettent de suivre depuis le début la carrière du criminel dans sa jeunesse, contrairement à la statistique des établissements pénitentiaires, dans laquelle il s'agit

toujours, uniquement, de la constatation après coup de faits passés.

L'auteur développe ensuite dans le détail son plan de fonder sur les casiers judiciaires la statistique de la récidive. A son avis, non seulement on créera par cette réforme une statistique de la récidive conforme à la vérité, mais d'une manière générale on transformera la statistique de la criminalité, de statistique des crimes en statistique des criminels. Il faudrait seulement faire passer tous les renseignements de la statistique criminelle par les casiers judiciaires. De cette manière on sera en mesure de constater la situation personnelle et économique des criminels, si importante au point de vue politico-social.

Peut-être est-il permis de douter que les casiers judiciaires soient appelés, dans la mesure admise par l'auteur, à faire de la statistique de la récidive un guide de la loi ; mais Köbner a du moins prouvé d'une manière irréfutable qu'elle en a été jusqu'à ce jour une mauvaise auxiliaire.

SCHÜLLER,
Docteur en droit.

L'idée du droit en Allemagne, depuis Kant jusqu'à nos jours, par M. AGUILÉRA. Paris, Alcan, 1893, XVI-346 pages.

Le droit public peut trouver dans la philosophie du droit un précieux auxiliaire. Mais, si cette science a pris un développement très large en Allemagne, en France, au contraire, elle est délaissée. Les trente universités allemandes lui font une place dans l'enseignement des Facultés de droit. Elle n'en trouve pas dans le programme des Facultés françaises (1). L'esprit pratique des jurisconsultes de profession la condamne comme une spéculation creuse et stérile. Ainsi rejetée par les juristes, cette science s'est refugiée chez les philosophes et surtout chez les moralistes. A part les ouvrages, déjà vieux, de Lerminier, de Bélime et de Jouffroy, à part surtout la remarquable étude de M. Fouillée l'*Idée du droit*, c'est chez les penseurs qui se consacrent à la morale qu'on trouve une recherche philosophique des principes du droit. Plusieurs chapitres de la *Science de la morale* de M. Renouvier roulent sur les principes du droit, de l'économie sociale et de la politique. C'est après avoir écrit les *Principes de la morale* que le regretté Beaussire donne les *Principes du droit*. Caro et Ad. Frank apportent à ces problèmes leur contribution. Un économiste, M. Courcelle-Seneuil, les aborde également. Mais cette réserve faite, ce sont toujours et seulement des moralistes qui s'en occupent. Ainsi la philosophie du droit, qu'au XVIIe siècle Thomasius séparait de l'éthique, en distinguant le *honestum* (morale proprement dite) du *justum* (philosophie du droit) se trouve, en France, ramenée dans son sein. La distinction des deux branches séparées par Thomasius

(1) Plusieurs Facultés de droit, notamment celle de Paris, possèdent des cours libres de philosophie du droit. (*Note de la Rédaction.*)

est loin d'ailleurs, en Allemagne même, d'être toujours absolument tranchée. Des philosophes distingués, tels que Fichte jeune, Chalybæus (1851), l'illustre psychologue Wundt (1886) et surtout Paulsen (1891) n'y regardent pas de trop près et traitent, à la manière française, des principes du droit dans leurs livres de morale.

Les jurisconsultes devraient suivre cet exemple. Il est faux que l'école historique, représentée par Savigny pour le droit, par Blüntschli, Roscher, Schmoller pour les sciences politiques, puisse se passer absolument des vues d'ensemble et de la recherche des principes primordiaux. Un membre de cette école historique, M. Dahn, l'a parfaitement mis en lumière dans le magistral article *Rechtsphilosophie* qu'il a écrit dans le *Staatswörterbuch* de Bluntschli et Brater (t. VIII). L'auteur de l'ouvrage que nous présentons aux lecteurs, M. Aguiléra, l'a bien compris, car, après avoir exposé les théories postérieures de Dahn (1879), il apprécie, dans des termes très exacts, la mission et le rôle de la philosophie du droit allemande. « Par l'histoire comparée, par la psychologie nationale et l'ethnologie, elle s'efforcera, dit-il, de découvrir la vraie notion du droit. Mais, au lieu de se contenter de faire de l'histoire comparée et de colliger des documents, ce qui serait du pur empirisme, elle ne craindra pas de spéculer sur les résultats auquis avec le concours des sciences auxiliaires. »

M. Aguiléra nous semble donc avoir fait une œuvre utile et profitable à ses compatriotes, en les initiant au développement de cette philosophie du droit allemand, qu'en France on a longtemps calomniée sans la connaître, mais dont on veut, aujourd'hui, sérieusement se rendre compte. Conciencieux et bien composé, le livre de notre auteur passe en revue, dans sa première partie, de beaucoup la plus longue, les systèmes de l'idéalisme, de l'école historique, de Ihering (*Zweck im Recht*), des matérialistes, tels que Post, Knapp, et des socialistes eux-mêmes. Puis, dans une seconde partie, « Idée », il donne, du tout, un résumé substantiel. Cette analyse très complète des théories allemandes distingue ce livre de celui que, sous un titre analogue, a publié M. Fouillée, car l'éminent philosophe esquissait seulement, d'un trait rapide, l'idée germanique, l'idée anglaise et l'idée française. Très documentée. l'étude de M. Aguiléra attache peut-être même une importance trop grande à certaines théories. Était-il bien nécessaire de consacrer trois chapitres à Schopenhauer, Krause et Herbart ? Dix lignes eussent suffi pour faire justice des sophismes moroses du *Monde comme Volonté* et du *Fondement de la Morale*. Plus sérieuse est la conception de Krause, pour qui « le droit est l'ensemble organique de toutes les conditions extérieures de la vie conforme à la raison ».

M. Schaeffle (*Bau und Leben des socialen Koerpers*, I, p. 265, éd. 1875) a reconnu toute la profondeur de cette notion « biologique » du droit. Il fallait donc parler de Krause. Mais surtout il fallait faire place. à ses disciples qui, loin d'en avoir exagéré les défauts, ont, au con-

traire, fortifié son système et purifié son principe. Enfin, un chapitre entier, c'est peut-être beaucoup d'honneur pour Herbart qui, sans doute, insiste bien sur l'élément psychologique du droit, mais qui se contente trop souvent de tautologies gratuites, comme celles-ci : que « l'idée de droit a pour base l'idée du plaisir du droit », ou encore que « l'État est la société gardée par le pouvoir ». M. Aguiléra a d'ailleurs raison de faire ressortir que Herbart, tout individualiste qu'il fût, fraya cependant la voie à une psychologie sociale chez ses sectateurs (Lazarus, Lindner. etc.). Disons aussi qu'en mentionnant le nom de son disciple Hartenstein, il était de stricte justice d'ajouter qu'il a beaucoup fait pour vulgariser et coordonner les doctrines du maître dans un livre très apprécié, très souvent cité par R. de Mohl, et qui porte pour titre : *Grundbegriffe der etischen Wissenschaften* (1844).

M. Aguiléra déclare expressément qu'il ne s'occupera pas des principes de la science politique. Mais, chemin faisant, il y touche, en exposant les conceptions qu'ont données sur l'État les penseurs germaniques, qui philosophent sur l'idée de droit C'est peut-être une inconséquence chez notre auteur. Il faut l'en louer. D'abord, ce ne sont pas les lecteurs de cette revue qui songeraient à s'en plaindre. Puis elle était nécessaire. Notions jumelles, l'État et le droit sont deux idées qui se touchent sans cesse. Parcourons donc, à vol d'oiseau, ce livre.

En Allemagne, la philosophie de la politique et du droit ne commence réellement qu'avec Kant, qui donne, en même temps, une nouvelle conception, individualiste, du droit, et par là même de l'État. Son système est empreint d'un rationalisme raide, sec et même étriqué. Mais il fait justice des chimères de ses devanciers, sur lesquels M. Aguiléra, a eu raison de glisser rapidement, car Puffendorf n'est qu'un moraliste, faisant de l'éthique à propos du droit, et Wolff, un « rabâcheur de Leibniz », suivant l'expression topique de Frédéric II de Prusse. Bien qu'il procède de Kant, Fichte l'ancien, malgré son subjectivisme outré, verse dans un socialisme d'État exclusif. Ses prémisses, au premier abord, cadrent mal avec cette conclusion. Mais elle est, au fond, logique, comme l'explique très bien notre auteur. La liberté seule pouvait se limiter elle-même, la loi n'est pas fondée sur le contrat social; la force seule est la mesure du droit. L'État peut tout. La conséquence est rigoureusement déduite.

Aussi le courant étatiste s'accentue-t-il avec Schelling, dont le grand mérite est d'inaugurer en Allemagne une nouvelle conception du droit, en prenant pour point de départ, non la volonté de l'individu, mais celle d'une collectivité, la société, le peuple ou l'État. De ce dernier, il fait « l'ordre rationnel armé de la puissance coercitive ». Hégel conçoit l'État comne le législateur suprême. Il se perd et prépare la chute de son système par l'abus de la dialectique. Avant tout métaphysicien, il fait passer les institutions concrètes de la société et

du droit par le creuset de la logique, puisque, pour lui, logique et métaphysique ne font qu'un. Difficiles à démêler, ses nuances d'idées sont finement saisies par M. Aguiléra, qui met très bien en lumière les grands services que, malgré ses défauts, Hégel a rendus au droit, en opposant, aux exagérations du contrat social et de la souveraineté du peuple, le pouvoir supérieur de l'État, résumé pour lui dans le gouvernement prussien de 1830, qui, malheureusement, n'avait rien de constitutionnel.

Il arrive souvent qu'un atavisme intellectuel pousse, chez les disciples de la première ou de la seconde génération, jusqu'à la caricature, les défauts d'un maître célèbre. C'est un professeur contemporain, M. Lasson, qui, dans un livre peu connu en France (*System der Rechtsphilosophie*, 1881), s'est chargé d'outrer ainsi les conclusions de Hégel. Pour lui, l'État est l'alpha et l'oméga, non seulement le garant, mais la source unique de tout droit et de toute morale. Il est une « substance », ce que ni Spinoza ni Hégel n'avaient avancé d'une façon aussi péremptoire et ce que notre auteur critique avec toute la sagacité d'un esprit vraiment philosophique. « L'idée qui domine son système est que l'espèce est tout; l'individu n'est qu'un accident ». De là, toute une série de conséquences, dont on peut juger par ce spécimen que « la puissance paternelle n'est pas un droit qui appartienne au père ou qu'il exerce, comme on le croit, dans l'intérêt des enfants. Le père n'est que le représentant ou le mandataire de l'État. Il remplit une fonction que celui-ci lui confie. » Ainsi « Lasson, parti de l'idéalisme hégélien, devient un empirique et confirme, pour son propre compte, la vérité de cette observation que l'école hégélienne finit par le plus plat des réalismes. Son État de droit est bien l'État de police où l'obéissance passive du soldat est tenue pour l'idéal de la culture et de la civilisation. »

Venant ensuite à l'école historique, notre auteur en retrace les péripéties; c'est avec soin qu'il en analyse les nuances, d'ailleurs connues en France. Il marque, d'un trait sûr, les lacunes du courant. Savigny n'aurait jamais essayé d'analyser ce qu'il appelle la production du droit par l'esprit national. C'est beaucoup plus tard que les psychologues de l'école idéaliste de Herbart, Schæffle, Lotze, etc., parvinrent à éclaircir ce concept. L'auteur distingue, chez les adeptes de l'école historique, la « tendance théologique » et la « tendance réaliste et évolutionniste ». Il étudie successivement la philosophie de Stahl, le célèbre leader du parti réactionnaire en Prusse, puis les travaux de Puchta, Schæffle, Bluntschli, Kunze et Ihering. Mais il omet un jurisconsulte éminent, Ferdinand Walter, romaniste et canoniste, qui, dans son livre *Naturrecht und Politik* (2e édit., 1871), particulièrement dans la dernière partie de cet ouvrage, donne une excellente esquisse de la philosophie du droit.

En revanche, M. Aguiléra fait à Ihering la place qui lui appartient. Il apprécie beaucoup le célèbre romaniste, pour lequel le droit est « la

garantie des conditions de la vie sociale établie par la force coercitive de l'État ». Mais il lui reproche de ne voir dans la volonté de l'homme que le champ où se vide la lutte des intérêts. « C'est, dit-il, se contenter d'une observation psychologique superficielle et rétrograder jusqu'à la vieille école matérialiste ». Il le critique pour avoir accordé trop d'importance à la contrainte, et montre qu'en identifiant la loi juridique et la loi biologique, il donne, en définitive, la force pour dernier fondement au droit. Mis en regard du même jugement sur Fichte, cette appréciation est profondément suggestive.

Enfin l'auteur étudie les théories de Marx. L'exposition en est bonne et la réfutation aussi. Mais sont-elles bien à leur place dans une histoire de la philosophie du droit en Allemagne, alors surtout que M. Aguiléra donne simplement quelques mots au *Système des droits acquis* du célèbre agitateur Lasalle ?

Il faut regretter, soit dit en terminant, le nombre vraiment excessif de fautes typographiques qui déparent le volume. Nous espérons que l'auteur les fera disparaître dans une seconde édition.

JOSEPH OCZAPOWSKI,
professeur de science administrative
et d'encyclopédie politique à l'Université de Cracovie.

PÉRIODIQUES HOLLANDAIS (1)

L'analyse des numéros des Revues hollandaises de 1894 parus jusqu'à ce jour présente assez peu d'intérêt au point de vue du droit public. Cependant le droit criminel y tient une place assez considérable.

I. REVUE DE DROIT PÉNAL (2) (Tijdschrift voor Strafrecht), publiée sous la direction des quatre professeurs de droit pénal des Universités de Leyde, d'Utrecht, de Groningue et d'Amsterdam.

L'article de M. G. Tripels, avocat à Roermond, *Questions sur les impôts*, ne renferme que ce que la pratique présente tous les jours sur ce sujet devant nos tribunaux ordinaires.

M. F.A.R.A. Baron van Ittersum, président du tribunal d'arrondissement d'Utrecht, a écrit quelques pages très intéressantes sur *Le devoir du juge pénal de nos jours*. L'article porte principalement sur l'enquête des faits, la preuve, la culpabilité de l'accusé, la qualification des faits prouvés.

Notre Code pénal, qui remplaça le Code français en 1806, a adopté à peu près le système de preuve testimoniale connu sous le nom de

(1) Nous inaugurons à partir d'aujourd'hui une *analyse des périodiques* qui se continuera régulièrement et fera connaître à nos lecteurs les principaux articles sur le droit public et la science politique parus dans les revues françaises et étrangères, aussi bien dans les revues spéciales et techniques que dans les revues s'adressant au grand public, lorsqu'elles s'occuperont des questions rentrant dans notre cadre. (*La Direction*).

(2) LEYDE, *Firma Bull*, 7,50 florins par an.

Théorie négative. On s'était proposé d'acquérir par ce moyen la certitude pleine et absolument irréfragable de la culpabilité des accusés. En réalité on n'a fait qu'embarrasser le juge et on l'empêche ainsi de prononcer une condamnation dans beaucoup de cas où elle lui semble cependant tout à fait nécessaire. C'est ainsi que le témoignage d'une seule personne, par exemple, à moins qu'il ne soit confirmé par d'autres moyens constituant ensemble la conviction légale du juge, ne peut suffire pour entraîner une condamnation. Et on voit ainsi trop souvent le juge, bien que parfaitement convaincu de la culpabilité de l'accusé, obligé de l'acquitter, parce qu'il n'a pas pu parvenir à la conviction légale de la culpabilité par les moyens énumérés et prescrits par la loi. L'auteur de l'article se prononce pour une modification qu'on réaliserait en simplifiant les moyens de preuve légaux. Il est d'avis d'ailleurs qu'on devrait en même temps obliger le juge à renforcer les motifs de ses arrêts.

La science moderne prête beaucoup d'attention au caractère, à l'âme de l'accusé. Mais il faut être prudent et ne pas appliquer avec trop de facilité la maxime : *In dubio pro reo*. Le juge ne devrait pouvoir suivre cette règle que lorsque le doute est tout à fait grave ou lorsque sa conviction n'est pas plus forte que les hésitations dont il est assiégé.

D'un autre côté, même lorsqu'il s'agit de malfaiteurs d'habitude, le juge ne doit pas oublier que le sentiment du bien et du mal n'est pas toujours entièrement effacé dans le cœur de ces malheureux. Les distinctions et les nuances de la science sont souvent beaucoup trop fines pour la vie réelle. Il ne faut pas hésiter à laisser de côté ce qu'on ne peut pas expliquer, et s'attacher uniquement à ce qui est difficile sans être impossible.

Le juge devra être pourvu d'une connaissance parfaite de l'homme et de la société. Mais ce qui est surtout urgent, c'est que la terminologie de notre Code pénal soit améliorée ; il faut donc que désormais il ne puisse plus y avoir sur les expressions de la loi autant d'opinions que de personnes appelées à l'interpréter.

Le numéro suivant de la Revue (VIII, 2, 1894) renferme un article de M. Tieboel van den Ham, avocat à Utrecht, intitulé : *Provoquer et exciter*, où l'auteur nous montre le sens de ces deux mots et leurs rapports. La provocation a trouvé une place dans la partie générale de notre Code pénal, tandis que l'excitation constitue un délit spécial prévu et puni par l'article 131 du Code, livre II. Il y a entre la provocation et l'excitation cette différence que la loi ne punit la provocation au délit ou au crime (1) que si elle s'accomplit par les moyens énumérés dans la loi. (Ex. : violence physique, menaces, tromperies, etc.) Ces moyens, au contraire, ne sont pas mentionnés dans l'article qui s'occupe de l'excitation.

Il y aurait encore une différence relativement à la tentative, si on adopte la doctrine d'après laquelle la loi ne punirait pas la tentative

(1) La distinction entre le délit et le crime a disparu dans notre loi.

de provocation, doctrine qui du reste est rejetée par une grande partie de nos principaux criminalistes.

Suivant notre loi, celui qui excite à quelque délit ne peut être puni comme auteur (si son crime n'est d'ailleurs pas punissable en vertu de l'article 131) que dans le cas où il est provocateur dans le sens de la loi, c'est-à-dire par les moyens énumérés dans la loi, dont le nombre est assez restreint.

C'est un grand mérite de la part de M. Tieboel van den Ham d'avoir ainsi essayé de fixer les bornes de notre loi pénale sur ce point capital. Il a suivi les traces de M. Limburg, avocat à La Haye, qui avait écrit il y a quelques années une intéressante monographie sur l'excitation, couronnée par la Faculté de droit d'Amsterdam. Son travail n'est, hélas ! que trop utile dans un temps où, chez nous comme au dehors, le juge est obligé de feuilleter à chaque instant les pages du Code pour y trouver de quoi punir les excitations criminelles des misérables qui ont déclaré la guerre à la société actuelle.

Nous trouvons ensuite quelques travaux sur le nouveau projet de Code pénal militaire, préparé avec le plus grand soin.

Le vice-amiral Mac-Leod fournit à ce sujet quelques remarques sur des points d'ailleurs peu importants.

A propos de la *peine de mort dans le nouveau projet*, le lieutenant P. P. C. Collette a écrit quelques pages intéressantes. La peine de mort est abolie en Hollande depuis 1870. Mais on l'a conservée dans la procédure criminelle militaire. Le nouveau projet ne la rejette pas non plus, mais quelques jurisconsultes et un professeur de droit pénal ont exprimé le désir qu'elle ne fût appliquée que dans des cas extrêmes et le plus rarement possible. C'est ce vœu que combat énergiquement le lieutenant Collette, soutenant qu'il deviendra impossible, dans ces conditions, de maintenir l'ordre et la discipline dans l'armée. D'après lui, pour obtenir ce résultat, il faut une application rigoureuse de la peine de mort, quelquefois même devant le front de l'armée.

Le professeur G. A. Van Hamel, d'Amsterdam, bien connu par ses discours aux divers congrès d'anthropologie criminelle, nous entretient ensuite de l'avant-projet du Code pénal suisse.

La livraison se termine par quelques renseignements fournis par le professeur Pols, d'Utrecht, sur le cinquième congrès international pénitentiaire qui se tiendra à Paris en 1895.

II. Le MAGASIN DE DROIT (1) (Rechtsgeleerd Magazyn) qui paraît tous les deux mois sous la direction des professeurs Drucker, de Leyde, et Molengraaff, d'Utrecht, contient dans sa première livraison de 1894, outre plusieurs articles intéressants sur le droit civil, quelques pages très remarquables sur l'*Escroquerie et le Code pénal*, de M. Valcke-

(1) Haarlem, Erven Bohn, 11 florins par an.

nier Kips, avocat à La Haye et membre du conseil municipal de cette ville.

Le sujet est d'autant plus intéressant que ce mal semble de plus en plus s'enraciner dans nos mœurs commerciales. Et ses progrès sont d'autant plus dangereux que ce n'est pas seulement notre commerce intérieur qui a à en souffrir. Nos rapports commerciaux avec l'étranger peuvent aussi en ressentir les atteintes. Il semble qu'il y ait tout un réseau d'escrocs dans nos grandes villes. Ils tirent des lettres de change, se désignent mutuellement comme cautions, se donnent les uns aux autres des recommandations fausses et sans valeur, et deviennent ensuite introuvables pour les négociants qui leur ont imprudemment accordé leur confiance.

De nombreuses associations se sont déjà adressées au Gouvernement et à la Chambre pour obtenir une revision de la loi pénale, qui semble insuffisante pour réprimer ce mal. L'auteur croit qu'on a eu tort de remplacer les mots du Code français, « pour faire croire à l'existence de fausses entreprises », par une expression qui ne dit rien et n'empêche rien. L'auteur recherche consciencieusement les causes du mal et les moyens pour le combattre. Il choisit des exemples très frappants pour appuyer ses conclusions. Comparant notre Code et le Code français aux lois allemandes, il ne veut pas chercher le remède du mal dans des articles spéciaux et dans des incriminations nouvelles, mais dans une définition plus juste et plus précise du mot escroquerie. Il la trouve principalement dans l'ancien article 405 du Code pénal français. Il souhaite qu'on insère dans notre Code un article qui combinerait les termes de notre définition de l'escroquerie avec ceux du Code français. Le juge pourrait alors, semble-t-il, atteindre plus facilement et peut-être supprimer ce mal insupportable.

III. Nous ne pouvons rien relever de bien intéressant pour notre Revue dans le recueil périodique THÉMIS (1) (54e livraison, III, 4, 1893). Nous n'y trouvons, sauf une *Contribution à l'histoire des finances des Pays-Bas*, de M. Sickinga, avocat à Dordrecht, que des comptes rendus de quelques ouvrages des collaborateurs de la *Thémis*, tels que : une comparaison entre les lois communales des Pays-Bas et de la Belgique, quelques remarques sur les *Archives internationales d'administration comparée*, fondées et dirigées par M. *H. J. A. Mulder*, docteur en droit à La Haye, et sur la loi française assurant la protection des enfants dans les manufactures, etc.

L. J. PLEMP VAN DUIVELAND,
Docteur en droit, à Rotterdam.

(1) La Haye, Belinfante frères, 13 florins par an.

PÉRIODIQUES ITALIENS

I. Nouvelle anthologie (1) (Nuova Antologia) livr. 1er et 15 janvier, 1er et 15 février, 1er et 15 mars.

Joseph Ricca Salerno. — *La nouvelle phase des réformes d'impôts.* (La nuova fase delle riforme tributarie), livr. 1er et 15 janvier.

Dans le développement historique moderne des impôts l'auteur, distigue trois grandes phases marquées par des tendance diverses : 1° la phase passée, avec tendance favorable aux impôts indirects sur les consommations (impôt progressif à rebours) ; 2° la phase actuelle, avec tendance favorable aux impôts directs sur les produits et sur la rente (impôt proportionnel) ; 3° la phase nouvelle ou de l'avenir, avec tendance prépondérante à la progression directe dans tout l'ensemble des impôts, réduisant peu à peu les impôts indirects sur les consommations et surchargeant les impôts directs sur les rentes des possesseurs de la terre et du capital. Il trouve la raison de cette lente transformation des impôts dans ceci, c'est que les rapports réciproques des citoyens, en tant que contribuables, de même que les autres rapports sociaux, sont subordonnés au rapport essentiel, variable lui aussi, entre capital et travail, ainsi que celui-ci est subordonné au rapport fondamental entre la population et la terre labourable. Les diverses doctrines construites dans chacune de ces phases ont le tort de se présenter comme expression de principes absolus, elles ont donc uniquement une valeur historique, c'est-à-dire relative aux conditions économiques auxquelles elles correspondent. L'auteur éclaircit ce point de vue en passant en revue les motifs qu'on donne aujourd'hui pour justifier l'impôt progressif.

La tendance pourtant est toujours de rétablir la proportion dans la répartition des charges publiques : à cette tendance obéissent les réformes récentes sur les impôts, effectuées ou projetées dans les États européens par le perfectionnement des procédés techniques pour frapper la richesse mobilière, et des méthodes de vérification, et aussi par l'emploi de la progressivité destinée à compenser les disparités trop criantes pour les classes inférieures. L'auteur puise ses preuves dans l'examen du projet de loi sur l'impôt personnel sur la rente, avec échelle progressive et exemption des petits contribuables, présenté en Autriche par Steinbach, et de la loi, proposée par le ministre Pierson au Parlement hollandais, et approuvée par celui-ci dans la session 1892-1893, relative à un impôt général sur la rente, à un impôt particulier sur les profits industriels, et à la réorganisation de l'impôt sur les baux.

(1) Rome, 166, via del Corso : 46 fr. par an.

JEAN BOGLIETTI. — *Le cardinal Alberoni, diplomate et homme d'État d'après sa correspondance récemment publiée.* (Il cardinale Alberoni, diplomatico e uomo di stato, secondo la sua corrispondenza di recente publicata) (livr. 1, p. 90-121).

ENÉE CAVALIERI. — *Les fasci (associations) des travailleurs et les conditions de la Sicile* (I fasci dei lavoratori e le condizioni della Sicilia) (livr. I, p. 122-156).

RAPHAEL MARIANO. — *Les origines de la papauté* (Le origini del papato) (livr. II, p. 300-332).

ARTHUR GALANTI. — *La question de la liturgie slave dans l'Istrie.* (La questione della liturgia slava nell'Istria) (livr. III, p. 523-537).

GASPARD FINALI. — *Lettres et documents du baron Bettino Ricasoli.* (Lettere e documenti del barone Bettino Ricasoli) (livr. IV, p. 601-619).

ROMUALD BONFADINI. — *Les partis parlementaires en Europe et particulièrement en Italie* (I partiti parlamentari in Europa e particolarmente in Italia (livr. IV, 620-639).

C'est une brève analyse de la composition des partis parlementaires européens, suivie d'une étude plus spéciale sur les motifs pour lesquels, en Italie, les partis ont fait déchoir les institutions parlementaires dans l'estime publique. Après avoir constaté l'origine révolutionnaire des deux partis historiques italiens, droite et gauche, qui ne se sont pas divisés sur une question de principes, mais sur une question de méthodes, l'auteur observe que les partis auraient dû, le cycle révolutionnaire aussitôt fermé, Venise et Rome revendiqués pour l'unité nationale, puiser leur aliment dans des programmes nouveaux. Tout au contraire les divisions parlementaires se sont faites toujours plus artificielles. Aussitôt que la droite, après avoir rétabli l'équilibre du budget, fut tombée, les membres des deux partis envahirent la scène politique, sans programmes et sans idées organisatrices : de là ce transformisme qui s'incarna en Depretis, « le plus incorruptible corrupteur des institutions parlementaires italiennes ». L'auteur voudrait qu'on renonçât à tenter de galvaniser des cadavres, tels que la droite et la gauche, et qu'on s'appliquât à reformer, sur des idées modernes, des partis nouveaux, correspondant aux besoins actuels et aux discussions de la pensée moderne. Il croit que dans le « quart d'heure » italien actuel la seule question dominante est celle-ci : soustraire le pays à une condition économique et financière qui n'est dangereuse que parce qu'elle apparaît comme la conséquence inévitable d'une méthode de gouvernement, fondée sur les condescendances parlementaires, plutôt que sur l'austérité du devoir. Dans ce problème, il y a un ensemble de difficultés suffisant pour donner vie à des groupements tout à fait nouveaux et à une discussion efficace d'idées. Il y a des personnes qui nient que l'organisation administrative de l'État ait une influence quelconque sur la crise financière qui nous dévore,

et qui croient qu'on pourrait, avec quelques économies et quelque nouvel impôt, vaincre les difficultés présentes. Ceux-ci pourraient constituer un parti conservateur. Il y en a qui croient, au contraire, que notre machine administrative est trop compliquée et trop lourde. D'après eux, on devrait non seulement combler le déficit, mais aussi organiser l'État sur des idées administratives plus simples et plus efficaces, susceptibles non seulement de mettre les services publics en harmonie avec les besoins publics, mais pouvant aussi empêcher que, dans quelques années, les mêmes causes organiqnes qui nous ont conduits à ces graves difficultés nous y ramènent. Tel serait le programme du parti réformateur. Les partis parlementaires en Italie pourraient ainsi se reconstituer, et se transformant ainsi ils redonneraient du ton et de la vie aux institutions parlementaires.

Raphael de Cesare. — *Le Vatican et les conditions actuelles de l'Italie.* (Vaticano e le presente condizioni d'Italia) (livr. V, p. 26-43).

Louis Palma. — *La Constitution sicilienne de* 1812. (La constituzione siciliana del 1812) (livr. V, p. 44-76).

La Sicile a eu une constitution très ancienne à monarchie représentative du moyen âge ; la tentative de la moderniser, faite en 1812, avait sa base dans des institutions historiques qui vivaient encore, et ne pourrait pas se comprendre sans connaître la constitution de la Sicile dans les siècles précédents. L'auteur commence donc, dans cette première partie de son travail, à considérer l'histoire du Parlement et de la constitution en Sicile dans la période normande et suève.

Alexandre Chiappelli. — *Patrie et socialisme.* (Patria e socialismo) (livr. VI, p. 210-238).

Raphael Ricci. — *L'idéal de l'État en Italie selon Silvio Spaventa.* (L'ideala dello stato in Italia secondo Silvio Spaventa) (1) (livr. VI, p. 288-314).

Hégélien, Silvio Spaventa précisa et rendit plus pratique l'idée hégélienne de l'État. L'État italien pour Spaventa était le peuple même en tant que, organisé, il s'impose certaines règles supérieures de justice et de moralité, par lesquelles il veut être dirigé pour avancer dans la voie de la civilisation. Ainsi que la conscience est l'individu même, l'État est le peuple. Et cet État, qui représente les intérêts de tous, ne ressent l'influence d'aucun parti politique : en lui, majorité et minorité sont également défendues et garanties et son action, simplement libérale, puisqu'il ne peut distraire aucune force de la société des fins de la société même, est limitée seulement par les droits que l'État reconnaît au citoyen. Représenter l'État comme notre volonté, qui, organisée hors de nous, s'impose à notre volonté tout en restant toujours notre volonté, peut sembler une abstraction : cependant la

(1) Silvio Spaventa, homme d'État éminent et patriote italien.

conception de Silvio Spaventa est plus politique que philosophique et contient un programme de gouvernement.

L'État chrétien moderne, où tous sont également protégés, révèle de nos jours ce défaut que c'est moins par la justice qu'il se laisse conduire que par le sentiment, ou plutôt par le sentimentalisme, qui détruit toute énergie, pour y substituer un esprit énervant de compassion aveugle et morbide envers les faibles, les souffrants, les déshérités: venir en aide à ceux-ci semble le seul but de l'État, et on leur prodigue faveurs et privilèges. Comme réaction contre ces idées débilitantes, on voit se faire jour dans la science maintenant l'idée païenne que l'État doit servir seulement aux forts, et que toute aide donnée aux faibles est un crime contre la société, dont les faibles sont un lest encombrant. Entre ces deux courants extrêmes, l'idée de Silvio Spaventa est que, dans l'État, les faibles et les forts doivent retrouver des garanties égales, dans la justice et dans la liberté, non pas vagues et illimitées, mais établies dans les codes et dans les chartes, protégées par une puissance supérieure, s'inspirant des principes de l'équité et de l'honnêteté. De son idée de l'État Spaventa fit trois applications, aux rapports entre l'État et la science, à la question des chemins de fer, et à la justice dans l'administration.

De l'instruction publique et de ses rapports avec l'État, Spaventa parla longuement quand, en 1881, il combattit le projet de loi du ministre Baccelli sur l'autonomie des Universités. L'État, pour lui, tout en étant incompétent vis-à-vis de la science, ne doit pas cependant abandonner le soin de l'éducation scientifique du pays, dont il conduit les destinées; le secret de ces destinées est aujourd'hui dans la science, et il reste fermé pour l'État qui méconnaît les nouvelles et croissantes exigences du savoir et de l'instruction. En outre, l'État a le devoir de travailler de son mieux à faire pénétrer peu à peu la culture, qui rayonne sur les sommets des classes sociales, d'où commença la résurrection nationale, dans les couches inférieures. En les éclairant de sa lumière, elle féconderа ainsi les germes d'intelligence, de moralité et d'activité humaine qui y sont renfermés, de manière à en tirer les fruits les plus utiles pour une vie nationale saine et robuste.

Comme nécessité logique de son système, Spaventa fut hostile à l'exploitation purement privée des grands chemins de fer et favorable à l'exploitation par l'État.

La troisième application que Spaventa fit de son idée de l'État a laissé une trace dans la législation italienne. Homme de droite, tant que la droite fut au pouvoir, il ne se préoccupa point des abus que les divers partis se succédant au pouvoir peuvent commettre. Mais, la droite tombée, il développa son idée de l'État en définissant les grands pouvoirs laissés au gouvernement. Le gouvernement parlementaire n'étant possible que par la succession des partis à la direction de l'État, et les partis au pouvoir étant poussés à abuser de la puissance qu'ils ont dans les mains aux dépens des autres, il voulut

séparer le gouvernement de l'administration, en livrant l'un à l'esprit de parti, en voulant l'autre protégée par des lois. « Un gouvernement de parti signifie, dit-il, et ne peut signifier autre chose que la direction générale de l'État, la direction de sa politique intérieure et extérieure, les idées des lois et des réformes administratives et sociales correspondant aux idées, aux besoins de la majorité du pays. Mais cette direction de l'État, livrée au parti prépondérant, ne doit pas opprimer l'État, c'est-à-dire la justice et l'égalité juridique, qui en est l'âme, la justice pour tous et envers tous, aussi bien pour la majorité que pour la minorité. La protection juridique et la protection civile, c'est-à-dire en somme tous les autres biens que les citoyens ont droit de demander à l'État, en dehors de la tutelle du droit, doivent être entières, égales, impartiales, accessibles à tous, même sous un gouvernement de parti. L'administration doit être selon la loi et non selon l'arbitraire et l'intérêt du parti, et la loi doit être appliquée à tous avec justice et modération vis-à-vis de tous. » Pour protéger la liberté et empêcher les abus, le seul remède qu'offraient nos institutions, la responsabilité politique du ministre, c'est-à-dire la peine de perdre la confiance de la majorité, ne lui paraissait pas suffisamment sérieux, car à cette majorité les actes arbitraires du ministre peuvent être utiles. Il propose donc un ensemble de garanties juridiques qui, effectuées sous Crispi, ont produit la réforme du Conseil d'État, la création d'une quatrième section de ce même Conseil où peut s'exercer la défense contre les actes et les mesures de l'administration qui, sans violer un droit proprement dit du citoyen (car dans ce cas ils ressortissent de l'autorité judiciaire), ont lésé un de ses intérêts. Spaventa aurait voulu aussi qu'on pourvût à la rigoureuse responsabilité des administrateurs en supprimant la *garantie administrative* (autorisation préalable donnée par le roi pour poursuivre les préfets, sous-préfets et maires pour délits commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions), et qu'on entourât de garanties juridiques la nomination aux emplois publics, les promotions et les renvois.

II. Revue italienne pour les sciences juridiques (1). (Rivista italiana per le scienze giuridiche), (vol. XVI, livr. II, III (février 1894).

F. Ermini. — *L'organisation politique et administrative dans les* Constitutiones Ægidianae. (Gli ordinamenti politici e amministrativi nelle constitutiones Ægidianae) (p. 215-247).

C'est la suite et la fin d'une étude sur la grande *enucleatio juris* que le cardinal Gilles Albornoz (Gil Corrillo), légat et vicaire général d'Innocent VI, fit effectuer des constitutions des légats et recteurs, et des constitutions papales, pour le gouvernement de la marche d'Ancône et de tout l'État ecclésiastique.

(1) Turin, Piazza dell'Esquilino, n° 12 secondo piano. 22 fr. 50 par an.

III. La Revue nationale (2). (La Rassegna nazionale) (livr. des 1 et 15 janvier, 1 et 15 février).

A. Cormiani. — *L'agitation socialiste en Sicile.* (L'agitazione socialista in Sicilia) (livr. I, p. 1-22).

A. Corniani. — *Encore des agitations en Sicile.* (Ancora delle agitazioni in Sicilia) (livr. III, p. 293-299).

Duc de Gualtieri. — *Le prolétariat rural en Sicile.* (Il proletariato rùrale in Sicilia) (livr. IV, p. 478-525).

Pierre Philippe Covoni. — *Le royaume d'Etrurie. Quelques préliminaires au traité de Lunéville.* (Il regno d'Etruria. Alcuni preliminari al trattato di Luneville) (livr. I, p. 23-60).

Raphael Ricci. — *Finie l'abstention.* (Finita l'astenzione) (livr. I, p. 124-133). Conséquences de l'intervention du parti clérical dans les élections politiques en Italie.

Fidèle Lampertico. — *Sur l'œuvre et sur les desseins de l'association nationale pour secourir les missionnaires catholiques italiens.* (Sull'operato et sugli intendimenti dell'associazione nazionale per soccorrere i missionari cattolici italiani) (livr. II, p. 157-183).

Roger Bonghi. — *Le droit d'association.* (Il diritto d'associazione) (livr. II, pag. 184-196).

Après une brève dissertation sur le droit de l'État d'empêcher l'existence d'associations particulières d'où pourraient résulter pour lui des dangers ou des dommages, et sur la meilleure manière de permettre la transformation de l'association en corporation, l'auteur conclut en disant que, dans l'exercice plein et libre du droit d'association de la part de tout ordre de citoyens, gît peut-être la solution la plus certaine du problème le plus grave de nos jours : trouver la voie par laquelle les sociétés puissent aller à la rencontre de toutes les transformations dont on voit déjà ou dont paraîtront plus tard les indices, sans que la paix en soit troublée ou bouleversée, la paix qui dépend de l'attente commune que, quelque grande et rude que soit la lutte, la victoire sera au bien, au mieux, au vrai. Suit une analyse du livre du *Comte de Paris : Une liberté nécessaire : le droit à l'association.* Paris, 1894.

Alexandre Rossi. — *Les sans-travail* (I disoccupati).

A propos du livre bleu présenté en 1893 par le Board of Trade au Parlement anglais sur les moyens et les méthodes à suivre vis-à-vis des sans-travail (livr. IV, p. 526-582.)

G. Grasso,
Professeur de législation comparée
à l'Université de Gênes.

(1) Florence, 2 via della Pace. 30 fr. par an.

VARIÉTÉS

L'enseignement des sciences sociales dans l'Université.

Dans un récent article du *Journal des Débats* (1), M. Lavisse part de la fondation toute nouvelle de l'École libre d'enseignement socialiste pour insister sur la nécessité d'organiser un large enseignement des sciences sociales au sein même des Universités. Ce serait, dit-il, le seul moyen de ne pas laisser à l'école révolutionnaire le monopole d'une étude séduisante et qui, plus que toute autre, est de nature à passionner la jeunesse. Les idées de l'éminent professeur de la Sorbonne sont presque toujours suggestives. Celle-ci provoque l'attention et suscite des réflexions nombreuses.

Personne ne peut mettre en doute l'utilité du projet formulé par M. Lavisse, car il est indiscutable qu'une nécessité pressante exige la culture des études sociales. Cet enseignement est indispensable à ceux qui se destinent au gouvernement; il ne leur suffit plus, comme jadis, d'un heureux don naturel et d'un certain sens pratique. La science de l'État s'est compliquée par le jeu de la civilisation moderne, au point que des connaissances très sérieuses, très approfondies sont exigées aujourd'hui de l'homme politique. Mais l'enseignement des sciences sociales ne serait pas seulement profitable à cette seule catégorie de citoyens, il serait utile à tous; puisque, dans les démocraties, chacun a sa part d'autorité dans le gouvernement, il est nécessaire que la science détruise les idoles et les fantasmagories, auxquelles la nation pourrait être tentée de se laisser prendre. Aux fausses doctrines, il faut opposer la vraie.

Objectera-t-on que cette école nouvelle ne serait qu'un autel élevé par le gouvernement à la société bourgeoise ? C'est l'objection qu'avec beaucoup d'esprit prévoit M. Lavisse. Eh bien ! Si par « bourgeoisie » l'on résume et l'on condense, en un seul mot le souci des jouissances matérielles, le mépris des humbles et l'ignorance, alors n'est-il pas vrai que la proposition même de cet enseignement est en opposition avec cet état d'esprit, car elle ne relève que du culte de l'idéal et de la recherche du perfectionnement moral ? Mais, si, par bourgeois, il faut entendre la grande masse de la nation, tranquille, laborieuse, honnête, si ce mot est synonyme de conscience et de sens pratique, alors cette épithète, qu'on nous décochait comme une insulte, mérite d'être acceptée par nous comme un éloge.

Mais, dira-t-on, cette école nouvelle, issue de l'initiative gouvernementale, en serait l'esclave. La chaire ne serait pas libre ; elle serait

(1) 17 novembre 1893.

simplement la tribune d'un dogme officiel. A l'objection ainsi posée, la réponse est délicate parce qu'elle met en jeu le plus compliqué des principes : celui de la liberté de l'enseignement, et parce que, suivant les nations, la politique étant plus ou moins libérale, la réponse aussi peut varier. Toutefois, les précédents permettent de croire qu'une telle crainte est chimérique. L'enseignement des matières politiques, et, par exemple, du droit constitutionnel, a très bien réussi. De même aussi, celui de l'économie politique. Ces études ont pris leurs lettres de naturalisation, dans les Facultés de droit, sans être étouffées ni paralysées par l'existence d'un dogme officiel. Et s'il faut craindre un tel dogme, c'est bien moins dans une Faculté des sciences sociales que dans la naissante école socialiste, dont le programme est arrêté d'avance, et la doctrine fixée *à priori*. Jusqu'ici, nous sommes d'accord avec M. Lavisse. Nous reconnaissons avec lui qu'il est nécessaire de propager l'étude des sciences sociales. Mais il semble que les moyens proposés par l'éminent professeur ne sont pas en mesure d'atteindre le but qu'il se propose, car il se contente de demander la création d'une Faculté des sciences sociales, c'est-à-dire d'une série de cours spéciaux, mais sans sanction pratique.

Or, des cours de ce genre ne peuvent jamais réunir qu'un très petit nombre d'auditeurs. L'acuité de plus en plus vive de la lutte pour la vie, la préoccupation immédiate de l'avenir, le grand nombre des matières, qui constituent la base obligatoire de l'examen, toutes ces causes empêcheraient les jeunes gens de fréquenter la nouvelle Faculté, si l'on ne devait en retirer qu'un profit purement spéculatif, sans titre ni diplôme d'aucune sorte. Il est vrai que les jeunes gens ont paru montrer le plus vif intérêt pour le cercle d'études sociales, qui peut être considéré comme le premier pas vers une Faculté de ce genre. Mais il ne faut voir là que l'effet du penchant qui porte la jeunesse vers le nouveau; puis surtout, il ne faut pas oublier que le cercle d'études sociales est socialiste, et par cela même qu'il présente, à l'esprit curieux des jeunes gens, tout l'attrait du fruit défendu.

La preuve qu'une série de cours sans sanction ne réussirait pas en France, c'est qu'en Italie ces essais de cours libres n'ont jamais pu prendre racine. Et pourtant, il était difficile d'imaginer des circonstances plus favorables. L'enseignement était gratuit, les professeurs illustres et assidus : Rome, Bologne, Naples, Turin, Pise, etc., ne purent cependant triompher des résistances qu'opposait, à ce genre d'entreprises, l'inertie des étudiants. A Paris même, les cours libres ne sont fréquentés que dans deux cas; si, par hasard, ils sont d'une immédiate utilité, pour le futur exercice de la carrière, ou si un public mêlé, souvent oisif, rarement attiré par la science, s'y trouve appelé par le renom du professeur ou par la généralité de l'enseignement. M. Lavisse invoque l'exemple de l'Allemagne et de la Belgique. Mais en Belgique, les jeunes gens ne sont guère attirés, à Bruxelles que par la sociologie révolutionnaire, sinon dans la politique, du moins

dans la science, et à Louvain, que par le sentiment religieux qui peuple les écoles de la faculté catholique. C'est l'exemple de l'Allemagne qui, seul, présente une réelle autorité ; car l'enseignement des sciences sociales y prend de larges proportions. Mais son développement tient à des considérations toutes particulières. Il a sa source dans l'esprit des étudiants, qui vraiment, s'ils ont leurs défauts, ont bien leurs qualités et fréquentent, malgré les taxes qu'ils doivent acquitter, des cours que chez nous, la jeunesse ne suit guère, en dépit de leur gratuité. De plus, en Allemagne, la faculté philosophique présente une autonomie toute spéciale. Elle prime toutes les autres et c'est chez elle, bien plus que dans la faculté de droit, que l'enseignement des sciences sociales se donne.

Dès lors, ce qu'il faut instituer, ce n'est pas un cours d'études dépourvu de sanction pratique. Il ne faut pas seulement créer une nouvelle faculté, mais un nouveau diplôme, ainsi que des concours, des prix et des bourses d'études et exiger pour l'admission de ces cours moins de conditions que pour les autres Facultés. Le titre de docteur pourrait ouvrir l'accès de certains emplois publics et de fonctions inférieures pour lesquelles le diplôme de docteur en droit n'est pas exigé. A titre de supplément, il se joindrait utilement, pour certaines carrières, à quelque diplôme plus technique. Il y a lieu d'espérer aussi qu'il serait recherché par les jeunes gens de riche famille, auxquels il plairait par le caractère de généralité des études et par leur facilité relative. Il leur donnerait les connaissances nécessaires pour lutter contre la crise qui les menace et pour établir politiquement une transaction heureuse et féconde entre le travail et le capital. Enfin ce diplôme conviendrait également aux journalistes, auxquels on pourrait, avec avantage, l'imposer comme obligatoire, si l'on ne craignait par là de porter atteinte à la liberté de la presse.

Mais il ne faudrait pas attendre de ce diplôme plus qu'il ne saurait donner. D'où la nécessité de faire entrer cette étude des sciences sociales dans le programme des facultés de droit. Hors de France, et même sous des régimes moins libéraux, comme en Allemagne, en Autriche, les sciences d'État ont pris, dans les Universités, beaucoup plus d'extension. Pour ne citer que l'Italie, l'enseignement de la statistique, de la science de l'administration et du droit financier y sont obligatoires. La France, pour ne pas rester en arrière, devrait donc donner, aux sciences sociales, une large part dans le programme obligatoire des examens.

Il est à craindre, il est vrai, que la science sociale ne devienne, dans ces conditions, le monopole des avocats. Certains esprits n'y verraient que des avantages. M. Zanardelli, l'ex-président de la Chambre des députés italienne, écrivait que « dans les sociétés démocratiques, c'est surtout à l'école du barreau que se forment les hommes appelés aux plus glorieuses destinées politiques ». Mais d'autres écrivains montrent, non sans force, les dangers nombreux qu'entraîne l'ingérence des avocats dans la vie publique.

Tenant compte de cette opinion, il paraîtrait préférable de donner aux sciences sociales une impulsion égale dans toutes les facultés : de cette manière, on en développerait davantage l'étude, en même temps qu'on la soustrairait au monopole des avocats. Mais, dira-t-on, exiger du médecin des connaissances politiques, voilà, certes, une prétention bien étrange! Et pourquoi pas? En lui délivrant son diplôme de docteur, l'État donne au médecin une position sociale qui lui attribue une haute influence sur le corps social : il est donc juste d'exiger, du candidat à ce titre, qu'il connaisse les principes de la science sociale. Son étude constituera pour lui l'accomplissement d'un devoir civique, d'un « onus publicum » dans le sens élevé du mot. Les élèves des facultés des lettres devront aussi suivre quelques cours de la faculté des sciences sociales et subir, sur ces cours, des interrogations. Il y a, dans les textes de l'antiquité grecque et latine, des finesses d'expression, des délicatesses de langage, des sens même, dont ils ne peuvent se rendre maîtres sans connaître les principes de l'organisation économique, sociale et politique. Aux historiens surtout, cette étude serait indispensable ; suivant le mot de Freeman « History is past politics, and politics present history » ; à leur égard donc, il est inutile d'insister. Enfin, pour les ingénieurs eux-mêmes, cet enseignement serait d'une haute utilité, car il leur ferait comprendre les rapports du travail et du capital, et leur permettrait d'apprécier à leur juste mesure les causes des crises industrielles et les remèdes qu'on leur peut apporter. Ainsi compris, l'enseignement des sciences sociales formerait une culture scientifique qui circulerait à travers toutes les branches de l'organisme social, en les vivifiant.

Mais, pour assurer cette étude des sciences sociales, une réforme préliminaire s'impose : le groupement et la concentration des facultés. Cherchant à réunir, en Universités, les membres épars de ses facultés, la France s'est engagée sur la bonne route. Il faut qu'elle la suive jusqu'au bout et que les autres nations l'imitent à leur tour. La science réclame la constitution d'un organisme compact et vivant, à la place de l'amalgame informe de professeurs et d'étudiants, sans cohésion et sans vie d'ensemble, que nous voyons aujourd'hui. Il est nécessaire qu'entre les divers cours d'études, il se crée des échanges, qu'une pénétration réciproque s'exerce entre les différentes facultés. Les sciences sociales, groupant tous les étudiants dans un même enseignement, seraient l'âme et le centre de cette constitution nouvelle. Elles seraient les premières à la servir, comme aussi les premières à en profiter.

Telles sont les réflexions que nous inspire la récente proposition de M. Lavisse. Elle est de celles qu'on ne doit pas laisser tomber dans l'oubli. L'illustre savant, en la formulant, n'a pas seulement écrit un bel article, il a, ce qui vaut mieux, fait une œuvre utile.

L. Rossi,
Professeur à l'Université de Bologne

La quinzième session de l'Institut de droit international.

Le 27 mars, s'est ouverte, à Paris, la quinzième session de l'Institut de droit international, sous la présidence de M. Louis Renault, professeur à la Faculté de droit de Paris, qu'assistaient, comme vice-présidents, MM. de Martens, membre permanent du Conseil du ministère des affaires étrangères en Russie, et Den Beer Poortugael, ancien ministre de la guerre à la Haye. Admise auprès du Président de la République, saluée tour à tour, d'abord, au nom du gouvernement, par M. le Ministre de l'instruction publique, qui proclame hautement les services que l'Institut, depuis vingt-deux ans, a rendus à la science, puis par M. Aucoc, au nom du Comité de législation étrangère, par M. Champoudry, au nom du Conseil municipal, enfin par M. Passy, au nom de la Société française d'arbitrage, la savante Assemblée se met laborieusement à l'œuvre.

Très fructueuse, la session de Paris a, dans le domaine du droit privé, tranché de graves controverses. La faillite et la tutelle des majeurs ont été l'objet de discussions très intéressantes, d'où sont sorties, après des débats prolongés, des résolutions qui fixent, sur des points délicats, des doctrines d'une haute importance. Mais, malgré la tendance envahissante d'une question aussi complexe, aussi pratique que celle de la faillite, le droit international public n'en a pas moins pris, dans les travaux de l'Institut, une part supérieure.

Quelques sujets, assez rapidement expédiés, n'ont, à vrai dire, occupé que le second plan de la session. C'est ainsi qu'entre deux discussions consacrées à la faillite a été adopté un projet de règlement sur la traite maritime (rapporteur, M. Engelhardt). De même, c'est à titre secondaire, malgré l'intérêt de la difficulté soulevée, que l'Institut aborde le grand problème de l'extradition, car il ne l'envisage que dans un de ses multiples détails, pour modifier, sur un point seulement, les résolutions votées dans la session d'Oxford (conditions auxquelles l'extradé peut invoquer la nullité de l'extradition; rapporteur, M. Lammasch). Enfin, un projet de réglementation de la contrebande de guerre (rapporteur, M. Kleen) est, après un commencement de discussion, l'objet d'un ajournement nécessaire pour accorder à cette grande question le temps qu'elle mérite et qu'elle ne saurait trouver dans une session aussi remplie que celle-ci.

Mais si, sur ces différents points, le droit public ne prend pas, à côté du droit privé, une place égale, il passe, avec le problème de la mer territoriale, au premier rang des travaux de la session. Bien des fois remise, cette question vient enfin, après des débats très importants, de recevoir une solution qui transforme les idées, jusqu'alors admises, sur les limites de la mer territoriale. La commission (rapporteur, M. Barclay) propose de les porter à six milles. M. de Martens

demande une limite plus reculée : celle de dix milles. Cette proposition est rejetée à la majorité des deux tiers. Mais, par une concession à cette idée, il est décidé que, « en cas de guerre, l'État riverain neutre a le droit d'étendre, par une déclaration spéciale de neutralité, ou par notification spéciale, la zone fixée jusqu'à portée du canon des côtes pour tout ce qui concerne sa neutralité ». Toutefois, l'Institut refuse de fixer d'avance, une fois pour toutes, cette zone à dix milles. Complétée par d'autres dispositions, dans le détail desquelles il ne convient pas ici d'entrer, cette proposition de l'Institut, en ce qui regarde la mer territoriale, est d'une importance capitale. Elle suffirait à elle seule, à faire, de la session de Paris, une de celles qui datent dans la science.

Congrès des Sociétés savantes (1).

Le jour même où l'Institut de droit international ouvrait, à Paris, sa quinzième session, le Congrès des Sociétés savantes se réunissait à la Sorbonne. La section des sciences économiques et sociales s'organise ainsi : président de la section, M. E. Levasseur, de l'Institut; secrétaire M. Ch. Lyon-Caen, professeur à la Faculté de droit, membre de l'Institut; secrétaire adjoint, M. Bonnassieux. Tour à tour, MM. Levasseur, de Foville, Tranchant, des Cilleuls, Passy et Aulard président les séances qui se tiennent, matin et soir, jusqu'au vendredi 30 mars.

Laborieusement employées, elles sont consacrées à la discussion des nombreuses questions inscrites au programme. Celle des *radiations dans les Sociétés de secours mutuels* est traitée par M. Fontaine ; sur celle du *Homestead*, la section entend un très intéressant mémoire de M. de Saint-Genis ; sur l'*extension de compétence du juge unique*, MM. Cabouat, Drioux et Pascaud jettent des aperçus très suggestifs ; une *loi propre au contrat d'édition* est réclamée par M. Harmand. Une loi nouvelle sur le *contrat d'assurances sur la vie* est demandée par MM. Cheysson et de la Grasserie. Le droit pénal a sa part, à côté du droit civil, dans les travaux du Congrès. L'Assemblée étudie si *la gradation des peines peut être sauvegardée dans le mode actuel d'exécution des travaux forcés.* M. Camoin de Vence, qui traite cette question, intervient aussi dans la discussion qui s'élève au sujet des *mesures étudiées et appliquées depuis les cinq dernières années, pour parvenir à la répression de la mendicité et du vagabondage en France.* Le droit fiscal lui-même n'est pas négligé. M. Marin, maître de conférences à la Faculté des lettres de Toulouse, étudie *les rôles du vingtième*

(1) Voir le compte rendu des séances dans le *Journal officiel* des 28, 29, 30 et 31 mars et 1er avril 1894.

dans le pays toulousain. M. Salefranque, de la Société de la législation comparée, donne lecture d'un travail sur le *régime fiscal des effets de commerce*.

Mais, si le droit civil a été mis largement à contribution, si le droit pénal et même le droit fiscal ont pris une importance relativement sérieuse dans les travaux du Congrès, la part du droit public et de la science politique a été mince. Les questions qui en relèvent n'ont été qu'effleurées dans des études très peu nombreuses, émanant, non de jurisconsultes, mais d'historiens.

M. Boissonnade, professeur au lycée d'Angoulême, après avoir étudié *les octrois à Angoulême* (*1461-1789*), consacre un très instructif mémoire au fonctionnement de la municipalité d'Angoulême, conformément à la Constitution de l'an III, pendant les quatre ans que dura cette tentative. Il montre la municipalité cantonale formée de sept communes, composée d'un président, de sept agents et de sept adjoints élus par les assemblées primaires, englobant dans sa compétence des attributions d'ordre général : surveillance des fonctionnaires, publication des lois, rédaction des actes de l'état civil, d'ailleurs mal tenus, attributions de police, répartition et recouvrement des impôts. Malgré les difficultés éprouvées, tant pour le recrutement des membres que pour la perception et la répartition des impôts, l'auteur pense que, si le temps n'eût pas fait défaut, le succès eût pu couronner l'œuvre.

M. Forgeot reprend la même question, à propos de la municipalité de Rambouillet. Il insiste sur le fonctionnement de la municipalité au point de vue militaire et montre ses attributions à cet égard : organisation du recrutement ; liste des enrôlés volontaires ; organisation du service des dispenses. L'auteur conclut en faveur du système de l'an III. S'il lui reproche de ne donner aux petites villes qu'un agent et un adjoint, fonctionnaires trop peu nombreux, il signale dans cette institution un grand avantage : celui de concentrer les efforts et les ressources d'une circonscription assez restreinte pour être parfaitement connue de ceux qui l'administrent.

C'est aussi sous la préoccupation de l'histoire que M. Georges Meunier aborde l'examen des *affaires coloniales dans les cahiers des États-Généraux de 1789*. Parmi les questions qu'il soulève, la première est des plus intéressantes. Les colonies devaient-elles envoyer des députés aux États-Généraux ? Donnerait-on le droit de suffrage à toute la population libre, noire et blanche ? M. G. Meunier fait voir, par l'étude des cahiers, qu'on préfère éluder le problème en demandant seulement que les colonies soient représentées. A signaler aussi les violentes attaques dont les compagnies privilégiées sont l'objet dans vingt-deux cahiers.

Le problème des colonies forme encore le sujet d'une étude, d'ordre général, de M. Clain, de la Société académique indo-chinoise. L'orateur est d'avis que le *self-government*, avec un conseil colonial pris parmi les colons, est le meilleur mode d'administration. Il

demande que les fonctionnaires coloniaux quittent la métropole, sans espérer de retour avant quinze ans et préconise, à cet égard, le système hollandais.

Dans l'allocution par laquelle il a clos la session, M. Levasseur, résumant les travaux de la section, a pu dire de ces communications qu'elles auront été profitables pour la science. Le droit public n'y a pas eu la part prépondérante; mais, dans les quelques études qui lui ont été consacrées, il y a, pour ceux qui s'occupent de ces questions, d'intéressants documents à recueillir et des vues neuves à glaner.

Les travaux législatifs en France.

A la date du 1er mars 1894, environ 100 projets ou propositions de lois d'intérêt général étaient soumis à l'examen du Sénat, de ses commissions ou de ses bureaux.

La proportion est bien plus considérable à la Chambre des députés. A la même date, le nombre des projets ou propositions dont la Chambre avait été saisie par le gouvernement, le Sénat, ou l'initiative parlementaire, était déjà supérieur à 330. La plupart émanent de l'initiative parlementaire qui n'a jamais été plus féconde que pendant la session extraordinaire de 1893 et la session ordinaire de 1894.

En revanche, les lois d'intérêt général votées et promulguées dans ces deux sessions sont assez peu nombreuses. Voici la liste des principales :

12 décembre 1893 : Loi portant modification des articles 24 § 1, 25 et 49 de la loi du 29 juillet 1881 sur la Presse (*J. Off.* du 13 décembre);

18 décembre 1893 : Loi portant modification et addition à l'article 3 de la loi du 19 juin 1871 sur les explosifs (*J. Off.* du 19 décembre);

18 décembre 1893 : Loi sur les associations de malfaiteurs (*J. Off.* du 19 décembre);

19 décembre 1893 : Loi ouvrant au ministère de l'intérieur un crédit suplémentaire de 820,000 francs destiné au service des commissaires de police (*J. Off.* du 20 décembre);

23 décembre 1893 : Loi autorisant le gouvernement à approuver par décret la prorogation de surtaxes d'octroi (*J. Off.* du 24 décembre);

30 décembre 1893 : Loi accordant des encouragements spéciaux à l'industrie des huiles de schiste (*J. Off.* des 2 et 3 janvier 1894);

17 janvier 1894 : Loi portant autorisation de rembourser ou de convertir en rentes 3 1/2 0/0 les rentes 4 1/2 0/0 inscrites au grand-livre de la dette publique (*J. Off.* du 18 janvier);

31 janvier 1894 : Loi autorisant le gouvernement de la République à consentir une nouvelle prorogation de la réforme judiciaire en Égypte (*J. Off.* du 2 février);

2 février 1894 : Loi portant approbation du traité conclu le 3 octo-

bre 1893 entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de S. M. le roi de Siam (*J. Off.* du 4 février);

27 février 1894 : Loi ayant pour objet d'élever le droit de douane du blé et de ses dérivés à l'importation (*J. Off.* du 28 février).

Les cours de déclamation et d'art oratoire dans les Facultés de droit aux États-Unis.

Les Facultés de droit des États-Unis réservent une certaine place dans leur enseignement à l'étude de la déclamation et de l'art oratoire. Il est important, lisons-nous dans l'*Announcement* pour 1893-1894 de la Faculté de droit de l'Université du Michigan, pour ceux qui étudient le droit avec l'intention de devenir avocats, qu'ils portent leur attention sur tout ce qui concerne l'éloquence du barreau, car c'est le meilleur moyen pour eux de se mettre à même de remplir leurs devoirs d'avocats. C'est une erreur de supposer que la supériorité dans l'art de parler est simplement un don de la nature, et non le résultat d'un travail et d'une étude patients et persistants.

C'est le professeur Trueblood qui est chargé de cet enseignement à la Faculté de droit de l'Université du Michigan. Ses cours sont à option ; mais lorsque l'étudiant en a choisi un, il est obligé de le suivre jusqu'à la fin.

Comme pour tous les enseignements on sépare ici les classes *junior* et *senior*.

Classe Junior.

1. Déclamation. Exercices de culture de la voix, de respiration, de pose et de geste ; éléments de qualité et de force dans la voix, avec leur application à des passages choisis d'orateurs.

2. Déclamation. Continuation des exercices de culture de la voix ; principe de l'action oratoire ; éléments du ton et de la mesure, emphase ; avec applications.

Classe Senior.

3. Étude des orateurs et de l'art oratoire du barreau. Lectures sur la méthode dans les discours publics et les sources de la puissance oratoire ; étude des discours à ce point de vue.

4. Discussions orales, moyens de développer la facilité de l'improvisation. Application pratique aux principes de la logique formelle. Discussion en classe des questions principales du jour. Lectures sur l'argumentation et l'art de persuader.

Il y a aussi dans les Universités américaines de très nombreuses *Debating societies* où se discutent les questions d'actualité politique.

LIVRES DÉPOSÉS AU BUREAU DE LA REVUE

TOMMASSINI. *La nozione del diritto amministrativo nell'opera di Romagnosi.* Parma, Ferrari e Pellegrini, 1892. In-8, 31 pages. — ORLANDO. *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto publico.* Bologna, Fara e Garagnani. In-8, 20 pages. — GRAMANTIERI. *Spiritualismo è socialismo.* Urbino Tipografia della Cappella, 1890. In-8, 54 pages. — DIODATO LIOY. *Il mondo evonomico.* Napoli. In-8, 8 pages. — CARL KNIES. *Carl Friedrichs von Baden brieflicher Verkehr mit Mirabeau und Du Pont.* Heidelberg, Winter, 1892, 2 vol. gr. in-8. T. I, CLXII-284 pages. T. II, XVI-398 pages. — PERREAU. *Leçon d'ouverture du cours d'économie politique professé à la Faculté des sciences de Marseille.* Marseille, Garry et Cie, 1894. In-8, 24 pages. — HENRI DONIOL. *Notes sur le passé contemporain.* Questions d'histoire au sujet du gouvernement de 1830. (Extrait du compte rendu de l'Académie des sciences morales et politiques.) Paris, 1894. In-8, 20 pages. — HENRI DONIOL. *Le ministère des affaires étrangères en* 1784. Souvenirs sur le comte de Vergennes. Paris, Leroux, 1893. In-8, 33 pages. — PAUL LAFFITE. *Lettres d'un parlementaire.* Paris, Ollendorff, 1894. In-8, VIII-256 pages. — THOMAS BARCLAY. *Territorial Waters.* Paris, 1894, in-8, 20 pages. — MICHOUD. *De la gestion d'affaires appliquée aux services publics.* Paris, Larose et Forcel ; Grenoble, Allier, 1893. In-8, 27 pages. — JOSÉ-MARIA CESPEDÈS. *La doctrina de Monroë.* Habana. Imprenta la Moderna de A. Miranda y comp., 1893. In-8, VI-511-V pages. — STREIT. *L'affaire Zappa,* conflit gréco-roumain. Paris, librairie du *Recueil général des lois et arrêts.* In-8, 103 pages. — BARCKHAUSEN. *Introduction à l'étude du droit public général français.* Paris, Pichon, 1894. In-8, 31 pages. — LÉON SENTUPÉRY. *L'Europe politique,* t. I. Paris, Lecène, Oudin et Cie, 1894. In-8, VII-882- XXIX pages. — VINCENZO MICELI. *Carattere giuridico del governo costituzionale.* Studio I. La Corona. Perugia, tipographia, Umbra, 1894. In-8, 136 pages. — GIUSEPPE LEPORINI. L'obligo del voto politico sanzionato da pena. Palermo : Coi tipi de *Lo Statuto,* 1893. In-8, 6 pages. — CHARLES THIÉBAUT, VAN DER SMISSEN et ARMAND JULIN. *La question monétaire et la crise agricole en Belgique.* Bruxelles, P. Weissenbruch, 1883. In-8, 48 pages et 3 diagrammes. — VAN DER SMISSEN. *La question monétaire envisagée au point de vue théorique.* Bruxelles, Polleunis et Centaick, 1894. In-8, 92 pages. — E. WORMS. *Essais de législation financière. Le budget de la France dans le passé et dans le présent.* Paris, Giard et Brière, 1894. In-8, 605. pages. — W. STIÉDA. *Einigungsämter.* (Abdruck aus dem Handwöterbuch der Staats-Wissenschaften). Iena, Fischer, 1894, 9 pages. — RENÉ WORMS. *Essai de classification des sciences sociales.* Paris, Giard et Brière, 1893. In-8, 15 pages. — JOHN AUSTIN. *La philosophie du droit positif.* Traduction française avec une préface et des notes par G. HENRY. Paris, Rousseau, 1894. In-8, 28 pages. — J. IWANOWSKI. *Notices sur les divers recueils des traités internationaux.* Odessa, 1890. In-8, 28 pages. — J. IWANOWSKI. *Recueil des traités en vigueur conclus par la Russie avec les puissances étrangères.* Odessa, 1890. In-8, t. I,

partie I : Traités relatifs aux intérêts de l'industrie, 912 pages ; t. I, partie II : Conventions consulaires et conventions relatives aux successions, 166 pages ; t. II : Assistance judiciaire et renvoi des indigents et vagabonds, 229 pages (en russe et en français). — J. IWANOWSKI. *La convention de Genève du 10 au 22 août 1864 et le droit de la guerre.* Discours prononcé à l'Université impériale d'Odessa, le 30 août 1889. Odessa, typographie de l'état-major de la circonscription militaire d'Odessa, 1891. In-8, 106 pages (en russe). — J. IWANOWSKI. Compte rendu du livre du professeur N. Tchijoff intitulé : *Le droit et ses éléments, d'après la doctrine de Lorentz Fonchtein.* Saint-Pétersbourg. Typographie Valachoff, 1891. In-8, 24 pages (en russe). — J. IWANOWSKI. *Nouveau cours de droit international.* Étude critique du livre de M. V. P. Damievski, intitulé : *Pour servir à l'étude de l'histoire et de la théorie du droit international.* Saint-Pétersbourg. Typographie Stacionliévitch, 1892. In-8, 36 pages (en russe). — W. RENNENKAMPFF. *Principes constitutionnels et idées politiques du prince de Bismarck.* Kiew, Kouchnéreff et Cie, 1890. In-8, 414 pages (en russe). — DUARDO SANZ Y ESCARTIN. *De la autoridad politica en la sociedad contemporanea ;* discursos leidos ante la real academia de ciencias morales y politicas, en la recepcion publica del Dr SANZ Y ESCARTIN, el dia 25 de febrero de 1894. Madrid, 1894, petit in-4, 107 pages. — BORGEAUD. *Établissement et revision des Constitutions en Europe et en Amérique.* Paris, Thorin, 1893. In-8, 419 pages. — ANTONIO S. DE BUSTAMENTE Y SERVEN. *El orden publico.* — Estudio de derecho international privado. Habana, Ruiz y Hermano, 1893. In-8, 308 pages.

IMPRIMERIE LEMALE ET Cie, HAVRE

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

LA QUESTION DE L'ÉGLISE EN FRANCE

I

Pourquoi il existe une question de l'Église.

Des trois Églises instituées et établies dans notre pays, une seule, l'Église catholique, donne lieu à des préoccupations de la part du gouvernement ou de l'opinion, et est cause de débats ou motive des actes analogues à ceux que provoquent ou nécessitent les partis. Les autres Églises sont soumises et restent soumises. Si l'on s'était demandé pourquoi il en est ainsi, on aurait trouvé depuis longtemps ce qu'il y a à faire pour amener l'Église de Rome à une condition semblable. L'Église catholique est dans l'État un État complet. Pourvue de tous les organes d'une société politique, elle les emploie à peser sur le pouvoir civil, elle prétend le régir : de là les difficultés, de là une « question de l'Église ».

« L'État » ; ce terme un peu contredit est pris ici pour désigner d'un mot plus ou moins exact, mais d'un seul mot, notre société telle que la fait concevoir la tradition du XVIIIe siècle et de la Révolution française. Ce qui va suivre s'adresse, en conséquence, aux esprits avec qui les points de départ n'ont pas besoin d'être débattus et les préliminaires démontrés. Dégager

l'État de toute ingérence des cultes, et du culte catholique essentiellement, est, d'ancienne date, un desideratum. Seule la manière de s'y prendre est restée vague, et son indécision fait qu'on n'a rien résolu. Quelle est la manière qui serait sûre? il va peut-être être temps de le rechercher. A essayer d'agir sans que la route ait été éclairée, on ne produirait, comme d'autres fois, que des retours décourageants ou du trouble sans profit.

L'Église déploie à se maintenir et beaucoup d'ardeur et beaucoup d'habileté. La multitude de ses serviteurs et de ses auxiliaires n'en perd, comme elle, ni l'occasion la plus minime ni la plus détournée. Au moindre indice, ils pressentent ensemble l'hostilité et n'en attendent pas le signe pour la détruire ou s'en garder. N'est-il pas à craindre que l'heure sonne d'agir de même envers elle?

Le problème n'est point de débarrasser l'État du culte catholique, pas plus que des autres cultes ses voisins. Ils répondent chacun à un besoin indélébile que l'État n'a ni devoir ni intérêt de combattre. Dans sa conception moderne, au contraire, il a le mandat essentiel de procurer à l'individu la libre action, et, conséquemment, toute la liberté de culte compatible avec la chose publique. Ce qui lui appartient, c'est de se garder des appareils créés pour l'administration des cultes. Leurs corporations de ministres, leurs congrégations de fidèles ou d'agents et les attaches qui les lient, autrement dit les organismes propres des religions, cela seul est dangereux. L'État a mission, et mission unique, d'empêcher que, par ces organismes particuliers et par les dispositions morales qu'ils produisent et entretiennent, l'un ou l'autre des cultes existants le domine ou le mène.

L'Église catholique représente un grand passé. Notre développement intellectuel et moral, notre existence philosophique et artistique antérieure ont presque tenu dans sa main. Mais il y a trois siècles qu'elle s'est portée l'adversaire, on a souvent dit l'ennemi, de l'esprit de liberté et qu'au fond elle le demeure. C'est un adversaire qui occupe beaucoup de place dans les sentiments et dans les habitudes : avant de concerter des moyens pour lui échapper ou le soumettre, il faut en avoir exactement pesé les raisons et prévu les conséquences.

II

La formule de Cavour. — Idées d'enfermer l'Église dans le Concordat ou de le lui laisser pratiquer à sa guise.

L'État ne s'est encore défendu contre l'Église qu'avec les armes du Concordat. Or ce sont des armes sans portée. Même étant neuves, et la société civile dans toute la vigueur que lui avait donnée sa réorganisation sous la constitution de l'an VIII elles n'en ont jamais eu ; comment une force s'y trouverait-elle aujourd'hui ? En même temps que le Concordat rétablissait l'organisation catholique, de grandes organisations civiles étaient créées parallèlement : elles équilibraient celle-ci dans une certaine mesure. Conseil d'État, Administration, Magistrature, Université, vigoureusement reliées entre elles, s'impressionnant et se mouvant avec unité, donnaient l'illusion du poids et de la solidité. Néanmoins, le clergé catholique rendit sans cesse la lutte contre lui nécessaire. Aujourd'hui, il ne reste que l'ombre de la situation de ce temps-là. Les grandes corporations civiles du commencement du siècle ont été énervées. L'institution supérieure qui les tenait unies et agissantes, le gouvernement, n'a qu'une existence marchandée, dépendante, exclusive de plans suivis; quelle action pourrait lui rester à cette heure ? Qui plus est, l'Église a été mise à même d'élever des générations qui n'ont plus les sentiments dont leurs pères s'inspiraient. Aussi les armes du Concordat vont-elles juste assez loin pour irriter le parti à l'encontre duquel on en use, ce qui le sert quelquefois, et pour faire regarder comme une répression effective ce qui n'est qu'agitation inutile. Demeurée seule intacte entre les anciens organismes établis, l'Église catholique conserve sa force et tous les moyens de nous ressaisir. Ne le verra-t-on pas subitement par le fait même de la nouvelle attitude qu'a prise la papauté, et ne recourra-t-on pas alors à une solution brusque ? On peut redouter que cela n'arrive. Il faut donc se demander quelles mesures sont à éviter et quel est le mode qui serait à prendre ?

La guerre de 1860 ayant faire surgir tout d'un coup en

Italie la question de soustraire l'État à l'étau dans lequel l'Église entendait le tenir, M. de Cavour émit cette formule qui fut très vantée : *l'Église libre dans l'État libre*. Des gens qui s'y connaissaient la traduisirent bientôt par celle-ci : l'*Église libre dans l'État asservi*. L'exemple de la Belgique, où l'Église est libre, justifiait déjà leur interprétation; elle l'a singulièrement confirmée depuis. L'exemple de la situation de l'Angleterre en Irlande, par le fait de l'application de cette liberté, n'est pas moins instructif. Cependant, des amis de l'État paraissent ne voir rien de mieux, maintenant, que de reprendre sans y regarder la formule de Cavour, soit sous l'expression de : *séparation des Églises et de l'État*, soit sous celle de *suppression du budget des cultes*.

Il n'est pas si simple que cela de se débarrasser de l'Église. Avec elle les mots trompent si l'on ne regarde pas sous eux. Il importe de voir où l'on va. L'État sera-t-il vraiment « séparé » des Églises au degré que l'on suppose et qu'on le voudrait, quand Il aura déclaré qu'il s'en détache ou qu'il leur retire ses allocations ? Il faudrait au moins que ce fût démontré.

D'autres amis de l'État, à qui ces façons expéditives ne semblent pas les bonnes, se partagent entre deux solutions différentes. La première fut, à tout prendre, celle où tendait la génération de 1830. Elle consiste à enfermer fortement l'Église dans le Concordat et, moyennant cela, à vivre avec elle. Cette solution-là paraît avoir été un moment celle que Gambetta caressait. Il en aurait probablement changé. Comment enfermer l'Église dans un pacte étroitement restrictif, lorsque la législation allait effacer les restrictions l'une après l'autre pour toutes les associations quelconques et ne viser qu'à susciter des associations nouvelles ? La génération de 1830 ne se doutait pas de ce système politique nouveau et n'aurait pas imaginé qu'il s'établit. Elle voyait dans le Concordat des textes préservateurs et pensait qu'appliqués strictement ils contiendraient l'Église.

L'autre solution, c'est que se croyant, soi, tout à fait émancipé de l'Église, on juge que le plus grand nombre l'est de même, que les croyances sont fort affaiblies, la puissance catholique très déprimée, qu'en conséquence il ne sert de rien de ne pas pratiquer le Concordat comme l'Église l'entend, et

que les choses iront toutes seules l'État et elle restant libres d'en user à leur gré. Solution commode pour qui a peur de froisser ou d'être en lutte et répugne à l'action; mais avec elle on s'abstient de rechercher si, en résultat, elle ne laisserait pas tout uniment l'Église catholique libre de continuer sa permanente action contre la société moderne et, bien plus, maîtresse d'en augmenter l'effet.

Les adeptes de cette manière de voir se sont enlevés à l'envi derrière le cardinal Lavigerie, parce qu'il avait fait jouer la *Marseillaise* et qu'il s'en vantait. Les survivants de 1848 étonnèrent ces esprits complaisants en disant que la manière du cardinal n'était que l'imitation de celle des Lavigerie d'alors, bénissant les arbres de la liberté dans toutes les villes et toutes les bourgades aux accents de la *Marseillaise* et assurant d'autant mieux, par là, la réaction de 1850. Toutefois, nous avons des fanatiques de tolérance, comme, précédemment, il y eut des fanatiques de restriction. Ils applaudissent à l'encyclique de Léon XIII et à la politique qu'elle a inaugurée, au lieu de s'enquérir où visait ce document et quel but il a montré à l'Église.

III

Moyens que possède l'Église de maîtriser l'État. — La forteresse du Concordat.

L'Église catholique maîtrisera, quand elle ne les subordonnera point, tous les États qui lui laisseront occuper librement chez eux la place qu'elle prétend exigée par son institution propre. Ils subissent sa dépendance par cela seul qu'ils acceptent dans leur sein l'échelle des pouvoirs partant de Rome comme d'une source spirituelle instituée divinement.

Ç'a été le cas de la France avant ce siècle-ci et c'est encore le sien. Non seulement elle s'y est trouvée placée depuis le Concordat, mais replacée grâce au Concordat. Dans ce pacte seul, en effet, l'Église puise actuellement sa force. Elle n'a presque plus de prise par le dogme, d'autres dogmes faisant désormais suffisamment concurrence au sien; elle-même, en réalité, ne se sert plus du dogme que comme du moyen

de faire croire à la divinité de son omnipotence, et elle a malheureusement substitué par là chez ses adeptes l'esprit de lutte politique à l'esprit religieux, tari les salutaires effets de ce dernier. Mais non seulement, après les coups qu'elle avait reçus de la Révolution, le Concordat lui a rendu la puissance de fait qui, pour toute action humaine, résulte de l'organisation et de la hiérarchie; il lui a permis, bien plus, de consolider cette puissance. On ne saurait penser soumettre ou contenir l'Église en l'enfermant dans ce pacte ou en l'en faisant jouir.

Ce qui assure, ce qui maintient à l'Église l'influence qu'elle possède, c'est l'organisation qui, jusqu'au dernier de nos villages, groupe, inspire, gouverne, meut sa nuée d'agents reconnus et autorisés, flanqués de la multitude innombrable et sans cesse augmentée de ses corps auxiliaires masculins et féminins. C'est grâce à cela qu'elle commande à son profit aux habitudes et aux besoins de culte, qu'elle donne partout la direction, infiltre la passion d'y obéir, y oblige jusqu'aux tièdes et impose aux adversaires d'en être témoins, sans ressource pour l'empêcher. Au moyen du ressort intime de la conscience ou du scrupule chez le plus grand nombre, de la superstition chez une foule d'autres, de l'intérêt personnel confondu dans l'intérêt de corps chez le reste, il lui est possible, grâce à cela, de faire mouvoir ces éléments. Et leur propagande constante ne met pas ses adversaires uniquement hors d'état d'agir de leur côté; elle les fait paraître, en outre, les dominateurs ou les tyrans, s'ils veulent se défendre ou se préserver. C'est grâce à cette organisation, que, rien qu'en quinze années, entre 1860 et 1875 seulement, elle a pu tellement refouler l'esprit anti-ecclésiastique de 1830 et de 1848, pousser à nouveau des racines si enchevêtrées, qu'à l'heure actuelle on a l'air d'apporter tout uniment le trouble et de n'être que le contraire de la liberté quand on parle d'enlever l'État à la discrétion de l'Église.

S'est-on jamais demandé comment, après 1861, il a été possible à l'Église de substituer à sa souveraineté temporelle détruite le dogme de l'infaillibilité, qui lui soumet bien plus étroitement qu'auparavant ministres et fidèles, que la chrétienté n'avait jamais cessé de repousser, et qui a imprimé à la machine, M. de Bismarck l'a dit avec raison, une cohésion et une

sûreté d'action plus grandes qu'elle n'en avait encore eu? Elle doit uniquement la facilité avec laquelle elle a établi ce dogme à la puissance laissée à son organisation.

Le concordat de 1801 a tout simplement construit pour l'Église une forteresse. Son gouvernement, que la Révolution avait détruit, il l'a réédifié. Il lui a fait un droit constitutionnel de le consolider ensuite, de lui rendre son étendue, de profiter de tous les moments favorables pour l'agrandir encore et de faire son but principal de ramener ces moments-là. Aussi a-t-elle résisté depuis lors à tous les assauts. Lorsque les pouvoirs publics ont dû lui être momentanément contraires, elle a pu les défier d'avoir raison de ses résistances, ne pas laisser élever à l'épiscopat un seul prêtre chez qui pût être soupçonnée une connivence avec ces pouvoirs si lointaine fût-elle, ne pas laisser davantage obtenir des évêques la moindre nomination de desservant dont elle suspectât la fidélité. L'État avait cru qu'il tiendrait les clefs de la forteresse : il s'en est vu tout uniment déloger et réduit à disputer son droit avec des moyens sans effets. Est-ce en confinant l'Église dans un pacte pareil que l'on pourra défendre d'elle l'État?

Imaginons que la royauté n'ait pas été abolie et ses représentants jetés hors des frontières. Il a paru utile, au contraire, de passer avec elle un accord par lequel on lui a garanti une existence contiguë à celle de l'État. Par suite, la royauté possède légalement ses fonctionnaires administratifs en face de ceux de l'État : préfets régionaux et départementaux, maires dans tous les cantons, dans toutes les communes, dans leurs hameaux, toute une hiérarchie d'agents sous laquelle fonctionne un énorme personnel d'auxiliaires et d'affiliés ayant à peu près incontestablement le droit de groupement, de manifestation, de propagande, d'action commune, fût-ce à l'encontre des principes civils, politiques et sociaux sur lesquels l'État repose : quel esprit sensé accepterait pour l'État une situation pareille? Bien plus, qui voudrait la concevoir? Eh bien, c'est exactement celle que l'État a faite à l'Église en signant avec elle le concordat de 1801.

La hiérarchie de l'Église s'appelle archevêques, évêques, curés, desservants, suivis de leurs congrégations sans nombre, de leurs agents de tout ordre et de tout sexe sans cesse créés,

multipliés et commandés par eux. Vaste administration, ennemie par principe et en fait du pouvoir public quand celui-ci ne lui est pas soumis, et jouissant de moyens plus qu'égaux à ceux dont l'État dispose. Elle est censée, en effet, investie divinement de la mission de dispenser le culte, la morale, le surnaturel même ou l'idéal, avec le considérable prestige qu'ils ont et qu'ils ne cesseront de conserver. Elle a la grande puissance morale que donne ce qui tient à la conscience et au fanatisme individuel. Elle tire sous une foule de formes un budget énorme de la contribution de ses fidèles. Et il faut que le pouvoir civil vive côte à côte avec cette sorte d'État parallèle, qui est son adversaire de chaque moment ! C'est un second État légalement institué. L'autre, l'État véritable, n'a que l'unique ressource de tenir ouverte contre celui-là une guerre irritante, blessant assez pour l'exciter, pas assez pour le détruire, l'entretenant donc en lutte, bien mieux lui permettant de saisir avec avantage les occasions de retour et l'invitant à les susciter.

On comprend pourquoi, depuis 1801, l'Église n'a pas cessé d'engager et de soutenir la lutte; pourquoi les violences de Napoléon Ier ne purent l'assouplir; pourquoi, dominante sous la Restauration, quelques années lui suffirent, quand on l'eût crue perdue après Charles X, pour se retrouver vivante. Elle enguirlanda la Révolution de 1848 afin de s'en assurer le bénéfice, fit la réaction de 1850, en partie celle de 1852, et par les concessions de toute heure du second Empire : instruction publique à tous les degrés, jurisprudence systématiquement favorable dans les dons et legs, extension constante du pouvoir des fabriques, influence morale sans cesse affichée pour tout ce qui regardait l'Église, presque autant de moyens de régner lui furent procurés que lui en auraient assuré les Ordonnances de 1830.

IV

Cheminements de l'Église à l'encontre du Concordat. — Campagne de Pie IX pour l'infaillibilité et de Léon XIII pour la souveraineté spirituelle.

Afin de tirer du Concordat tout le parti qu'il lui assurait, l'Église a eu constamment sur ce pacte deux doctrines : une

intime et une publique. Ayant à raisonner sur les applications avec le pouvoir civil, il lui fallait bien envisager publiquement le Concordat comme un contrat, tout au moins le paraître. Dans son for intérieur, toutefois, elle lui donnait un autre caractère, et elle a toujours pensé en elle-même suivant ce caractère-là. Pour elle, ce fut tout simplement un fait qu'elle avait concédé, en telle sorte qu'elle devait tâcher d'en faire tourner toujours l'interprétation à son profit le plus possible, au cas contraire la subir jusqu'au moment d'en prendre revanche.

Déjà à la fin de 1809, il fallut former à Paris un conseil mi-partie ecclésiastique et civil pour faire déclarer que le Concordat était bien un acte diplomatique, un engagement synallagmatique et équilatéral. Ce fut une décision vaine. L'Église ne cessa pas, et depuis elle n'a pas cessé de tenir intérieurement pour son opinion intime, de le dire et de l'écrire à toute occasion. Elle a continuellement érigé en doctrine la soumission de la puissance temporelle à la puissance spirituelle, déclaré en conséquence impossible qu'un pouvoir commandant moralement à l'autre ait pu se voir imposer des obligations par ce dernier.

Ces tendances inquiétèrent plus d'un de ses membres. En avril 1826, quatorze évêques, présidés par l'archevêque de Reims, revendiquèrent dans une déclaration publique l'indépendance du pouvoir civil. Mais l'Église suivit sa voie. Elle cherchait le moment de parler tout haut. Quand elle trouva ce moment, ce fut pour faire proclamer l'infaillibilité du Pape.

Les circonstances de l'avènement de Pie IX avaient donné à ce pontife, avec un renom de libéralisme, une sorte de popularité politique. L'histoire sera embarrassée de les lui maintenir, mais il fut, lui, fort habile à en user. Quand il crut voir le pouvoir public, en France, suffisamment de son côté, il fit sa campagne et la gagna. Ce pouvoir, en effet, donnait alors le ton aux autres, de sorte qu'au dehors comme au dedans toutes les apparences légitimaient la supposition de Pie IX. Le second Empire tenait avec affectation l'Église sous son égide. Davantage encore en prenaient l'air ceux qui croyaient devenir bientôt, par régence ou directement, le gouvernement de Napoléon IV. Avec son procédé constant de

faire un plus grand pas par cela même qu'on lui en avait laissé faire d'autres, Rome ouvrit le concile du Vatican, et, en dépit des doctrines qui avaient jusqu'alors régi l'Église, la souveraineté exclusive du Pape au moyen de l'infaillibilité devint un dogme que votèrent même des prélats français, malgré leur refus promis à l'avance et malgré les efforts des secrétaires ou des mentors par qui on les avait fait suivre.

C'était, dans la mesure de notre temps, l'institution de la domination universelle, si tenacement repoussée au moyen âge. Domination temporelle, en effet, par cela même que, spirituellement, elle devenait absolue. Quelques protestations de haut bord, qui surgirent au sein du clergé, s'évanouirent sous le souffle nouveau acquis à la papauté. L'Encyclique de 1864, exposé des motifs du *Syllabus* à vrai dire, condamnation méthodique et minutieuse des principes des faits, des intérêts sur lesquels est fondée la société moderne, avait érigé au préalable les prescriptions de cet acte en une règle dont pas un prêtre n'osa plus et, à l'heure présente même, n'oserait pas répudier tout haut la portée.

L'Église en était là lorsque le pape actuel monta dans la chaire de Pie IX. Une évolution restait à faire : ce successeur vient de l'accomplir. L'occasion qu'il a prise et la manière dont la chose a eu lieu lui ont donné une auréole. Il ne lui en a pas été prodigué moins d'éloges de la part des politiques non cléricaux que de celle d'amis avérés de l'Église. Et cependant, quel but avait à viser l'Église, une fois établie ainsi, par le dogme et par l'obéissance, dans la plénitude rêvée de son action ? le but de se placer moralement au-dessus des pouvoirs civils ? C'est tout uniment là l'entreprise de Léon XIII. Se mettre en dehors de leurs luttes et de leurs vicissitudes, afin de régner sur eux tous en vertu d'une infaillibilité qu'une vaste hiérarchie soumise rend souveraine, devenir ainsi le supérieur, au besoin l'arbitre des souverainetés existantes, quel point d'arrivée à l'encontre du Concordat et quelle revanche de la Révolution française ! Voilà ce qu'a cherché à accomplir l'Encyclique par laquelle le pape actuel a détaché l'Église des partis monarchiques en France.

V

Ce que signifie l'évolution de Léon XIII.

Pie IX avait fait la révolution de l'infaillibilité grâce au lustre dont les événements l'avaient doté ; Léon XIII a opéré son mouvement grâce au renom d'esprit doux et sensé qu'il s'était acquis. Mais ce serait ne plus savoir tirer induction du passé ni reconnaître la portée des actes, que de voir là le signe d'un large libéralisme, l'indice d'une sorte de renonciation au *Syllabus* pour réconcilier l'Église avec la République et éteindre en celle-ci l'hostilité. En 1878, le cardinal Guibert, revenant du conclave, répondit à quelqu'un qui le questionnait sur le caractère du nouveau pape et sur l'esprit qui présiderait à son pontificat : « Il n'y aura rien de changé, mais ce sera fait autrement. » Tout est suite dans les actes de l'Église.

Léon XIII a pris habilement un moyen à double effet : voiler, tout en la recherchant, la suprématie qu'il poursuivait, et, à la fois, produire une détente en France. Pour sa puissance dans le monde, l'Église a par-dessus tout besoin de notre pays. A dire qu'elle n'a besoin que de lui, on exagérerait fort peu. Les autres nations ne lui importent que secondairement. Elle a des fidèles dans ces autres nations, plus ou moins nombreux, plus ou moins agissants; elle exerce sur eux plus ou moins son empire. Mais depuis qu'elle a dû cesser de demander aux Espagnols l'influence morale et militaire qui assure cet empire, elle ne l'a tenue, elle ne la tient, elle ne la tiendra que de la France. Ce n'est ni de l'Allemagne qu'elle la tirerait, même à supposer que l'Italie vînt à pousser jusqu'au papisme la fidélité à son alliance actuelle. Moins encore, elle la recevrait de l'Espagne d'aujourd'hui ou de la Belgique. Il faut se rappeler l'outrecuidance naïve avec laquelle, en 1849 et 1850, les satellites de M. de Falloux, conducteur de la funeste campagne d'alors, nous menaçaient de l'Autriche catholique. Ils ont presque fait croire au monde officiel du second Empire que la force était là pour la politique, comme ils se persuadaient qu'elle y était pour l'Église.

L'Église, elle, savait que la force vraie n'est qu'en France; c'est pourquoi elle mettait tant de prix à s'emparer de nous. C'est pourquoi, il y a vingt ans, même de la part de la France vaincue et mutilée, elle s'efforçait encore de se garantir cette force, en cherchant à élever un pouvoir public fait en majeure partie de ses mains. Le jour où le gouvernement français tiendra l'Église pour indifférente, la réduira à une simple communion et à subir la police nécessaire des cultes, les autres gouvernements prendront bientôt le même chemin. Quand nous renoncerons à accepter l'organisation de l'Église de Rome, quand nous n'admettrons plus cette hiérarchie de personnes à qui une autorité sans appel dicte les sentiments et l'attitude, les impose à l'encontre des idées que le pouvoir temporel représente et à l'encontre de ce pouvoir lui-même, ce jour-là l'Église verra rapidement baisser partout sa puissance. L'énorme organisme qu'elle est à cette heure s'affaissera de soi, et, communion aussi importante qu'elle reste par le nombre, par son passé, elle aura cessé d'être ce qu'elle est depuis si longtemps : un empêchement politique fatal.

On n'est nulle part aussi bien fixé sur cela qu'à Rome. C'est pourquoi Léon XIII a joué la partie engagée par son encyclique. Le désarroi où elle a jeté le parti que l'Église faisait vivre dans notre pays dit assez que ç'a été une évolution hardie. Depuis le vote de la Constitution civile du clergé par l'Assemblée constituante, l'Église, tantôt ostensiblement, tantôt sans le dire, avait lié son sort à la maison de Bourbon. Cette branche royale était, à ses yeux, le seul dépositaire sûr du principe monarchique, et hors de ce principe elle tenait pour certain de ne pas reprendre la domination en France. Elle s'est fait en conséquence le facteur le plus agissant peut-être, en tout cas le plus constamment agissant des luttes que la liberté politique a eues à soutenir, en ce siècle, contre l'esprit monarchique ou contre la politique des précédentes monarchies. Léon XIII a reconnu que l'Église était ainsi rivée à un corps mort, qu'elle perdait l'effet de son apparente association avec le pouvoir public : de là, cette politique nouvelle. Elle serait un coup de génie si nous nous en rendions dupes.

Le langage que l'Église nous parlera maintenant est celui-ci : « Je ne suis plus avec vos adversaires, je ne les suscite ni

ne les soutiens plus ; ce que, par eux ou avec eux, j'ai pu contre vous, vous donne la mesure de ce que je puis faire pour vous : cessez donc de me combattre et de me poursuivre, redonnez-moi l'appui. » Un prélat a dit, et il en a été beaucoup loué : « Nous vous aimons, aimez-nous. » Tout cela signifie : « La force acquise grâce au Concordat, l'immense personnel hiérarchisé que m'a constitué ce pacte et qui est rétribué par vous, l'agrandissement suivi que j'en ai tiré, l'unité absolue de conduite et d'action dont l'infaillibilité m'a dorénavant dotée sur ce personnel partout répandu, sur les associations auxiliaires qu'il forme sans cesse et fait mouvoir, que cette puissante machine redevienne une inattaquable émanation de vous-mêmes. »

Mais après comme avant l'Encyclique de Léon XIII, il semble appartenir à notre époque de répudier pour la France toute participation à de nouvelles tentatives assurant le haut gouvernement du monde à la papauté et à la doctrine catholique. L'idée républicaine a pour tradition d'établir absolument la liberté intellectuelle et politique. A elle, en conséquence, le mandat de briser l'ambition, tenacement poursuivie à travers le temps, d'une autorité et de dogmes qui sont les obstacles invétérés du progrès humain. Dans l'évolution de Léon XIII, il n'y a qu'un avertissement de plus.

VI

La séparation de l'Église et de l'État.

On pense couramment qu'Église et Monarchie ne font qu'un. Si cependant l'accord de la Monarchie avec l'Église tient quelque place dans notre histoire, les efforts de cette monarchie pour se défendre de l'Église n'en occupent pas une moindre. Si nous venions à être replacés sous une monarchie, celle-ci ne tarderait pas à vouloir s'affranchir de l'Église, lors même qu'elle se serait servie d'elle pour se reconstituer.

Une monarchie non précaire, s'entend, qui ne serait pas étrangère aux idées de son temps et qui saurait se rendre maîtresse d'agir. Évidemment, elle essayerait de rouler une fois de plus le rocher de Sisyphe du Concordat, surtout étant

données les avances que l'Encyclique de Léon XIII fera éclore. Mais les monarchies prévoient. Elles comptent le passé pour quelque chose. Celle-ci reconnaîtrait que l'Église catholique a des dons particuliers pour perdre les États et qu'elle est un compagnon de mort dont il faut se défaire. Comment s'y prendrait-elle, ou plutôt comment ne s'y prendrait-elle pas ? Même le pouvoir civil de la république a intérêt dans la réponse que cette question comporte.

La monarchie, on peut l'affirmer, n'affronterait pas le trouble politique à naître de la suppression du budget des cultes par la séparation pure et simple des Églises et de l'État. L'idée de ne plus rétribuer les cultes a été une erreur momentanée de la Révolution : le plus élémentaire esprit politique la condamne. Dans l'état présent des notions publiques, des habitudes, des impressions probables, il serait insensé de cesser de rétribuer le culte. L'État fait les frais de cours de lettres et de sciences, de philosophie et de morale. Souvent impropres à attirer d'autres auditeurs que les auditeurs forcés qu'on leur assigne, l'efficacité de ces cours est un problème. Se trouve-t-il beaucoup de monde, cependant, pour dire qu'il faut cesser de les payer ? Que l'on regarde donc ce que sont les cultes, à côté de cela. Non seulement ils tiennent lieu de tout cela pour la plus grande partie des citoyens, mais encore ils déterminent chez eux les dispositions et les sentiments qui retentissent dans l'existence de l'État. Pénétrant la vie privée de la naissance à la mort, les joies, les afflictions, tous les incidents intimes, c'est d'eux que dépendent tous les mobiles qui font aimer ou haïr, défendre ou incriminer, soutenir ou combattre l'État. Combien y a-t-il de familles en France où il n'en soit pas ainsi, de celles même dont le chef se dit parfaitement libre au sujet de l'Église ?

Au plus haut degré les cultes sont un besoin. Que les progrès de l'esprit humain viennent à en réduire le domaine, ce n'est pas douteux ; mais il faut considérer ce qu'ils sont. Le refus d'en rémunérer le service ferait surgir le mécontentement partout à la fois, les passions sur une foule de points, un état de discorde dans chaque intérieur. Les indifférents eux-mêmes se réveilleraient adversaires. A supposer qu'une réaction rapide ne fût pas le résultat de la mesure, elle en recèlerait

le ferment sans cesse en travail ; elle aboutirait à un inextricable antagonisme entre les groupes pouvant entretenir le culte et ceux qui ne le pourraient pas. La plus pernicieuse des luttes serait ainsi engendrée, celle des gens aisés qui, pour faire la guerre à l'État, n'auraient qu'à soutenir de leur argent le culte, et de l'État obligé, pour se défendre, de la déclarer à l'aisance. Le temps reviendrait où la politique était dans la religion, le pire temps qu'on puisse revoir.

La monarchie ne songerait donc pas à ne plus payer le culte. Mais soit qu'elle eût résolu de continuer le budget des cultes soit qu'elle ne le voulût pas, on peut être assuré qu'elle exclurait le moyen d'une séparation pure et simple des Églises et de l'État. L'histoire lui aurait trop bien appris que l'influence exercée par le culte en fait essentiellement un objet que l'État doit tenir sous sa règle, et le culte auquel préside et commande l'Église catholique par-dessus tous les autres cultes. Ce culte-là, ajoutant au poids de son organisation de toutes pièces à l'intérieur l'appui d'une organisation pareille partout, recevant du dehors et y recherchant une impulsion morale sans recours, une direction de conduite absolue, puiserait et dans sa situation de pouvoir spirituel reconnu et dans l'entière liberté de son action le moyen d'être, rapidement, plus dominant qu'il ne l'a jamais été.

A défaut du passé, les faits présents parleraient. Il n'y aurait qu'à voir la profonde décadence où le règne exclusif de l'Église catholique maintient l'Espagne et a sous nos yeux jeté l'Autriche; il n'y aurait qu'à regarder la Belgique, où la complète liberté dont jouit cette Église lui a finalement livré l'État, après de courts et vacillants moments de pouvoir pour les libéraux. Et n'y a-t-il pas le spectacle de l'Irlande où, bien que non salariée, elle est parvenue rien que depuis 1832, par cela seul que le Parlement commença alors à lui ouvrir la faculté de rétablir sa hiérarchie, à exercer contre l'Angleterre une action qui semble tout défier? Pourrait-on méconnaître, en outre, l'influence menaçante qu'au sein même de cette Angleterre l'existence de la hiérarchie catholique prend progressivement? Et si l'on portait les investigations sur ce qui se produit aux États-Unis, la patrie par excellence de l'entière liberté des Églises, on jugerait qu'en raison de cette

liberté seule l'Église catholique est en chemin de s'y créer aussi un empire qui menace de réduire singulièrement les frontières de la liberté protestante.

Le législateur, en classant sous les trois grandes divisions de culte catholique, culte protestant, culte judaïque les besoins religieux qui règnent dans la société française, et en en mettant les frais à la charge de l'État, a rendu le grand service de remplir exactement le devoir que commandaient les faits. Hors de ces cadres-là, en effet, il n'y a encore que des propensions individuelles ou des groupes qui ne sauraient compter. C'était d'autant plus vrai au commencement de ce siècle. Si le pacte de 1801 a, malheureusement, restitué à l'Église catholique une situation à laquelle il est maintenant ardu d'échapper, il a établi dans cette matière une simplification dont il ne faut pas uniquement savoir gré, mais continuer à se servir pour subventionner le culte. L'État, avec l'assentiment le moins contestable et le moins contesté, concourt aux grandes créations matérielles, aux grands établissements de tout ordre ayant l'intérêt général en vue, et il laisse à leurs seules forces les œuvres d'intérêt ou individuel ou restreint ; de longtemps le culte ne cessera pas d'être un de ces intérêts d'ordre supérieur comme l'est l'enseignement public. A cet égard, le pouvoir civil a fait, par sa classification, un partage précieux. On ne trouverait rien de mieux que de le suivre, en vue de remplir ce qui n'est pas près de ne plus rester, pour l'État, une obligation première.

VII

Solutions de l'Assemblée constituante et d'Henri VIII. — Pourquoi Bonaparte opta pour le Concordat.

Des moyens ont été déjà mis en œuvre pour délivrer l'État de l'Église : convient-il d'y revenir? Depuis le XVIe siècle, où elle s'assura pour longtemps le bras du pouvoir civil en France après avoir pensé le perdre, et où l'établissement des Jésuites lui prépara une action plus efficace qu'elle n'en avait encore eu, deux entreprises notables se sont produites contre elle : l'une en Angleterre, l'autre en France. La première est celle que commença Henri VIII et que Cromwell acheva ;

elle a, jusqu'à l'heure présente, pleinement réussi. La seconde est celle de l'Assemblée constituante en 1791 ; elle n'a pu aboutir qu'au Concordat. Celle-ci étant française, doit-elle être, aujourd'hui, reprise comme une tradition ?

L'Assemblée constituante se trouvait, de même que l'État aujourd'hui, en face d'un concordat, le Concordat de 1516, signé par François Ier avec Léon X. Il liait l'Église à l'État comme le Concordat de 1801 l'y rattache actuellement. Or, dès le 10 octobre 1789, Talleyrand, titulaire de l'évêché d'Autun, engagea l'assemblée à dépouiller l'Église de ses biens, et le 20 décembre ce fut accompli. Ni l'évêque d'Autun ni l'assemblée n'avaient tenu compte du Concordat existant. Ce jour-là, l'Église perdit ses seigneuries, ses propriétés, ses privilèges, et par là l'on fut persuadé de lui avoir ôté son pouvoir.

En ce premier acte il n'y avait rien que de conforme au au mouvement d'idées du XVIIIe siècle. C'était la conséquence directe et espérée des dispositions publiques qui avaient inspiré la Révolution. Une proposition pour salarier le culte devait naturellement suivre ce début ; elle intervint le 10 avril 1790, et c'est un argument de fait que l'on devrait tenir pour souverain contre la pensée de supprimer le budget des cultes. Cependant, il fallait régler la situation du clergé officiant. Alors se produisit l'idée malheureuse d'emprunter quelque chose à ce qu'avait fait Henri VIII. Pour se dégager de Rome, on imagina de constituer civilement le clergé sans le pape. Au moins le prince des antipapistes avait-il constitué une église contre le pape ; on se borna à établir qu'archevêques, évêques, curés seraient nommés par les citoyens, comme les députés.

Pourquoi cette organisation civile ne réussit-elle pas, tandis que le succès de la réforme d'Henri VIII était évident ? C'est, d'une part, qu'en rompant absolument avec la papauté la réforme d'Henri VIII avait vraiment répondu aux aspirations anglaises. D'autre part, c'est que le pouvoir civil anglais fut, en Cromwell, un pouvoir rude qui ne se laissa pas un instant contredire. Au contraire, le pouvoir français fut bientôt incertain. Même en devenant violent ensuite, il ne trouva pas la fixité et il manqua du poids qu'il aurait immédiatement fallu pour asseoir les conditions nouvelles. Lorsqu'après cela

sous le Directoire, ce pouvoir devint un peu régulier, ni l'état politique ni les circonstances ne lui donnèrent la consistance et la certitude de durer qui étaient nécessaires. Imprimer l'autorité morale à un tel changement, l'imposer le jour où l'organisaton et la hiérarchie renversées se reverraient à même d'user à peu près librement de l'influence qu'elles possédaient encore, seules des mains résolues, et fermes pendant assez de temps, auraient pu y parvenir.

Dans l'ensemble, l'entreprise de l'Assemblée constituante présente donc un exemple à éviter. Il n'y a pas moins lieu de reconnaître que, sous un gouvernement assis et décidé, l'Église de la Constitution civile aurait prévalu. 60,000 prêtres prêtèrent le serment, la plupart des autres y seraient promptement venus. Il n'est même pas du tout improbable que le moyen d'y amener Rome se fût trouvé ; elle essaya, on le sait aujourd'hui, de négocier avec le Directoire. Il n'y a qu'à voir, d'ailleurs, ce qui se passa aussitôt qu'on fut sorti de la période de débats incohérents, puis de meurtres, comprise entre 1792 et 1795. Plus de 30,000 paroisses, sur le chiffre total de 40,000, rétablirent le culte par des assermentés, et c'est ainsi, en fait, que le culte catholique a été rouvert, ce n'est nullement par le Premier consul et son Concordat.

Seulement, la Constitution civile aurait-elle affranchi l'État de l'Église, comme ç'avait été le but de la Révolution ? On est obligé de répondre : non. L'abbé Grégoire qui défendit le mieux, le plus fermement et le plus longtemps l'Église nouvelle, prit pour premier soin de chercher à la relier à la papauté comme à un centre inamissible. Il eut la franchise inutile d'essayer de le faire faire tout de suite par l'assemblée même qui venait de décider la rupture ; mais ce but resta le sien malgré son insuccès, et il le reprit dès que les circonstances s'y prêtèrent. Le clergé de la Constitution civile, avec sa hiérarchie formée d'une autre manière que celle d'auparavant, mais pareille de toutes pièces, aurait été empressé à se reclamer de Rome ; il aurait, ensuite, d'autant mieux prétendu peser sur l'État que, dérivant du suffrage public comme le pouvoir civil, l'autorité temporelle ainsi acquise se serait doublée en lui de l'autorité papale.

Régner seule et absolument, sur le temporel comme sur les

consciences, autrement dit sur le pouvoir civil en raison du pouvoir spirituel, est une condition fondamentale pour l'Église catholique. Avant le clergé de la Constitution civile, le clergé gallican et le clergé janséniste, en qui l'esprit de liberté crut trouver successivement ses représentants, furent à cet égard non moins positifs que le clergé ultramontain l'est aujourd'hui. L'Église de la Constituante ne se serait pas montrée différente.

La preuve en fut bientôt fournie. Devenu évêque constitutionnel de Blois, Grégoire rechercha aussitôt, en dépit de tout, l'autorité spirituelle de la papauté. Groupant les prélats autour de lui, il multiplia sans se lasser les efforts dans ce sens. Quand le décret du 3 ventôse an III (21 février 1795), qui établissait la liberté des cultes, fut rendu par la Convention, la campagne entreprise par lui avec eux était déjà active, appuyée à Paris même par beaucoup de fidèles ; au moment où le Concordat intervint, elle se poursuivait avec la plus vive ardeur, à l'encontre des non-assermentés qui la combattaient (1). Si bien que lorsqu'on regarde aux faits sans préjugé, on s'explique que Bonaparte ait naturellement recherché le Concordat. En voyant la tendance vers Rome si manifeste dans le clergé créé par la Révolution, il est bien peu besoin de supposer chez le Premier consul, dans la conception de ce pacte, la préparation cachée d'un absolutisme fondé sur l'aide de l'Église. Talleyrand raconte qu'il en apporta l'idée avant même de posséder le pouvoir (2), et c'est possible ; il était certainement sous l'empire que l'éducation catholique incruste en nous au premier âge. On n'en peut pas douter quand on a lu les volumes que le baron Larrey a récemment publiés sur Madame Mère. Si la liberté des cultes pure et simple avait alors pour elle les esprits cultivés, elle n'avait pas la masse, et l'intuition n'en existant pas chez Bonaparte, imbu de l'habitude catholique, il ne se sentit en demeure d'opter qu'entre la tentative avancée déjà de Grégoire et du clergé constitutionnel vers la papauté, ou la guerre acharnée que rencontrait cette tentative de la part de Rome et des insermentés.

Le sens supérieur qu'il possédait des mesures résolutives

(1) M. Gazier, dans la biographie détaillée de Grégoire qu'il a publiée sous le titre d'*Études sur l'histoire religieuse de la Révolution française* (in-12, 1887), a établi avec beaucoup de clarté, d'après les documents eux-mêmes, l'historique des suites qu'eut la Constitution civile du clergé.

(2) Chaptal a, depuis, parlé à peu près de même.

fit choisir au Premier consul tout simplement l'accord avec l'Église papale. L'expérience du siècle écoulé depuis commande-t-elle, toutefois, de dorer à nouveau la couronne que les historiens du Consulat et de l'Empire ont complaisamment tressée à l'auteur de cet accord, qui n'a pas rouvert le culte, comme ils l'ont cru, mais restitué à l'Église les moyens de maitriser l'État ? il n'est pas probable que l'avenir le pense.

Le précédent de 1791 laisse voir, il semble, que l'esprit catholique se plierait peut-être à un mode d'établissement civil de la hiérarchie ecclésiastique, sauf à ne point renoncer à l'autorité papale sur cette hiérarchie. Il n'y a donc rien à y prendre aujourd'hui. La campagne de Henri VIII et de Cromwell présente-t-elle davantage un exemple à emprunter ? Non assurément dans sa forme. Cette campagne-là fut le fait d'un pouvoir civil qui connaissant à fond son adversaire, ressentait d'autant plus la passion de le détruire et ne douta point qu'il fallait l'extirper pour en avoir raison, nullement chercher à le réduire. Il le supprima de force résolument, le temps étant alors à la force. L'Angleterre, par suite, a fourni la première à l'Europe le spectacle et le type d'une société politique où les Églises ont été libres à côté d'une Église établie, et le pouvoir civil libre à l'égard de toutes les Églises. Que le pouvoir civil, en France, n'en vienne pas un jour à quelque fait analogue, on n'en pourrait répondre. Mais les idées n'ont pas, pour le moment, cette direction-là.

On n'en est plus, effectivement, à aspirer à la liberté soit de penser soit d'agir ; on la pratique presque démesurement. Les groupes envers lesquels on essayerait de la retenir ou de la limiter la prendraient d'eux-mêmes et auraient pour eux l'opinion. Le problème consiste à laisser à la liberté catholique son jeu comme à toute autre, et à mettre à la fois le terrain civil, pour mieux dire l'état politique et social, absolument à l'abri de ses atteintes. Ambitieuse par essence et envahissante, la liberté catholique sera, comme elle n'a jamais cessé de l'être, sans considérations pour la foi civile au nom de la foi religieuse. Mais telles sont les conditions d'existence de l'État moderne. On doit le prémunir contre le danger qu'elles recèlent, non refuser ces conditions de parti pris. Il n'y a pas davantage à chercher une solution dans l'exemple de l'Angleterre que dans celui de l'Assemblée constituante.

VIII

Les moyens transitoires.

Les États parlementaires et de libre discussion ont toujours pour incertain que les mesures les mieux réfléchies y soient décidées telles qu'elles ont été conçues. Il y a les esprits qui improvisent et qui font dévier les solutions. Aujourd'hui, où il n'existe guère d'idée commune, on voudrait peut-être des moyens transitoires, plutôt qu'un système raisonné et suivi ; on voudrait ce que les politiques à qui il fait peur d'agir appellent une solution « modérée ». Mais a-t-on encore le choix entre les moyens modérés ? On verra vite que non. En acquiesçant au Concordat de 1801, l'État avait fondé ses espérances sur l'institution de Facultés de théologie au sein de l'Université. Il croyait se préparer là, successivement, un haut clergé imbu de l'esprit gallican, et, suivant les circonstances, opposer cet esprit à l'esprit dominateur de Rome. L'expérience n'a donné de résultat qu'à fort minime mesure ; on y a renoncé, et quand cela s'est produit cela allait de soi.

On a renoncé de même au chapitre de Saint-Denis, après avoir essayé de le faire revivre. La pensée de donner une sorte de centre à des membres du clergé chez qui aurait germé ou en qui l'on aurait suscité l'opposition contre Rome, avait présidé à sa résurrection. Grouper là, à titre d'attente, des champions pour combattre Rome, tantôt en se masquant ou avec discrétion, tantôt par les voies diplomatiques ou par discussion canonique, à l'occasion ouvertement quand ce serait utile, voilà ce qui, en dernier lieu, avait été projeté. Le résultat aussi s'est montré plus que faible, et l'on aurait tort de croire que ç'ait été faute de temps : c'est faute que ce pût être autrement.

Du reste, si les anciens ecclésiastiques gallicans, une fois débarrassés de leurs adversaires, n'auraient certainement pas constitué une Église soumise, ni eux de nouveau ni le chapitre de Saint-Denis le mieux recruté et excité ne pourraient, maintenant, tenir tête à la papauté si ce n'est par un schisme ouvert. Dans l'Église telle qu'elle est aujourd'hui constituée, il n'y a d'attitude possible pour le clergé que le schisme ou la soumis-

sion. Des moyens termes, une solution modérée à laquelle on puisse recourir, la situation présente n'en laisse point entrevoir. On n'en découvrirait d'ailleurs aucune de sérieuse qui n'entreprît pas sur le pouvoir dont l'Église se prétend en possession de par le Concordat, de sorte qu'elle s'y opposerait, la combattrait, la ferait combattre tout autant que s'il s'agissait d'une solution radicale. C'est sa tradition, et, ayant parcouru en la suivant tant de chemin depuis 1801, elle ne l'interromprait pas.

Il faudrait au moins ou imposer ou obtenir un relâchement de l'obéissance intransgressible par laquelle est lié aujourd'hui le clergé ; mais cette obéissance est pour Rome la pierre angulaire. Le Concordat a mis le sort de tout prêtre dans la main de l'épiscopat. Le personnel ecclésiastique est enserré tout entier dans l'assujettissement et l'obéissance passive. Il forme comme une seule personne, mue d'une seule impulsion, parlant et agissant semblablement partout à la même heure en chaque circonstance. Où que ce soit et quel qu'il soit, élevé ou inférieur, le prêtre qui laisse supposer en lui l'improbation est disgracié, le prêtre qui manifeste un avis contraire passe à l'*index*, le prêtre qui résiste est perdu. De là la toute-puissance. Le mouvement et la direction sont répercutés sans arrêt du sommet jusqu'à l'assise. Rome a savamment détruit le ferment de division qui naît de la liberté, et, conservant grâce à cela sa force extérieure, elle a en réalité toute celle qu'il lui faut.

A défaut de ne plus accepter la hiérarchie de l'Église, c'est cette sujétion du clergé qu'il serait nécessaire d'affaiblir ou de détendre. Le jour qui verrait introduire la liberté dans son sein y marquerait, en effet, la naissance de divergences qui augmenteraient vite. C'est le seul dissolvant que l'Église redoute. Elle sait trop bien l'histoire, elle suit de trop près ce que la pleine liberté produit dans la politique, pour qu'elle ne reste pas convaincue qu'à avoir peur de la liberté elle a infiniment raison. Le Concordat de 1801, commenté et complété par les Articles organiques, lui a fourni le moyen de s'en préserver au prix de toute indépendance effective pour le prêtre ; il n'y a pas de solution intermédiaire ou moyenne à rechercher en dehors de celle qui rendrait au

prêtre ce que ces actes lui ont imprudemment fait perdre. Le Concordat livra le diocèse aux archevêques, les chapitres et les cures aux évêques. Les Articles organiques mirent les desservants dans la main de ces derniers, en déclarant qu'ils étaient à leur nomination et par eux révocables (articles XXX et LXIII). Ces dispositions n'étaient ni l'une ni l'autre essentielles pour la paix sociale à leur date, pour clore, comme Bonaparte le jugeait nécessaire, l'état violent qui existait entre l'Église constitutionnelle et l'Église de Rome. Toujours est-il qu'elles furent écrites. Elles le furent, toutefois, sans que du côté de l'État on eût réfléchi aux conséquences, et Napoléon se cabra dès que les premières se produisirent. Aujourd'hui, nous sommes en plein dans les conséquences ; il faut en sortir ou être détruits par elles.

Ç'a été, il y a vingt-cinq ans, l'opinion de membres du clergé lui-même, que la solution souhaitable consistait à établir cette indépendance du prêtre, inattentivement sacrifiée. Ils pensèrent qu'elle amènerait dans une grande mesure celle du corps entier. Si Napoléon III trouvait bon par système que son gouvernement donnât en détail à l'Église tout ce qu'elle voulait: l'instruction publique et toutes les flatteries extérieures propres à placer l'épiscopat dans une région moralement dominante, il introduisait des prêtres de lutte dans le chapitre de Saint-Denis (1). Lorsque le pontificat de Pie IX se caractérisa par le clair envahissement de l'ultramontanisme, il fit interroger des membres de ce chapitre sur la réforme qu'il faudrait apporter ou sur le ressort qu'il serait utile d'introduire dans le Concordat, pour mettre l'Église de France en situation d'échapper d'elle-même. Ceux-ci n'indiquèrent qu'un moyen : briser la chaîne par laquelle le prêtre a été rendu serf de l'évêque, autrement dit pourvoir de l'inamovibilité la partie du clergé qui ne l'avait pas.

Inamovibilité civile et inamovibilité canonique ; la première résultant de la garantie légale des fonctions tant que des faits personnels n'en entraînent pas légalement le retrait ; la seconde

(1) Des livres fort bruyants publiés alors : *Le Jésuite, La Religieuse, Le Maudit*, etc., où les situations du personnel ecclésiastique étaient passées au crible, furent écrits tout auprès du Chapitre.

ne pouvant, sauf des cas étroitement définis par les canons, être enlevée par suspension épiscopale, interdit, révocation ou déposition, autrement qu'après un jugement canonique, avec recours ouvert au Conseil d'État. La chose, à leurs yeux, était simple ; il n'y avait qu'à abolir les Articles organiques par lesquels la chaîne est rivée, le second paragraphe de l'article XXI et l'article LXIII. Les Articles organiques avaient été assez de fois récusés par Rome comme écrits sans elle ; assez de leurs prescriptions sont en désuétude aujourd'hui sans que, de part ni d'autre, on s'en plaigne ; à abandonner ces deux articles-là, il n'y aurait eu, supposaient-ils, qu'une désuétude de plus. Seulement, il fallait consacrer cet abandon par une loi, par la police du culte, quelques répugnances que Rome y pût montrer (1). Mais s'agissant d'une des clefs principales de son pouvoir, Rome eût assurément manifesté plus que des répugnances.

L'idée de cette solution était-elle nouvelle ? Aucunement ; elle avait été celle du Comité des cultes, à l'Assemblée constituante de 1848. Ce Comité avait décidé tout d'abord que « l'article XXXI des Articles organiques serait rapporté « en ce qui concernait la révocabilité des desservants, et que « des négociations seraient immédiatement ouvertes avec le « Souverain Pontife pour régler les conditions d'après lesquelles « leur inamovibilité devrait être rétablie ». On croyait alors à des aspirations, chez Pie IX, conformes au mouvement des esprits, on ne pensait pas que ce changement demandât plus que les offices de la diplomatie. L'illusion a même assez duré, en des esprits à la vérité souples de ce temps-là, pour que l'un d'eux, M. Jules Simon, ministre de l'instruction publique et des cultes en 1873, ait pensé qu'il opérerait cette révolution, lui, de bon accord. A sa confusion, par suite de leur accueil dédaigneux, il adressa aux évêques une circulaire les invitant à augmenter les cures inamovibles dans leurs diocèses (2).

On dit que Léon XIII vient d'en faire autant, de sorte que

(1) Un fascicule intitulé : *Le Concordat de 1801 et les Articles organiques*, par JULES BAISSAC, a résumé ces desiderata pour le public, dix ans après, avec une compétence visible en la matière.

(2) Circulaire datée de « Versailles, le 6 janvier 1873 ».

les desservants seraient, en fait, assurés maintenant de leur position. Mais ce n'est pas là l'inamovibilité légale, existant par elle-même et garantissant la liberté. L'inamovibilité légale serait une révolution dans l'Église. Elle ne laisserait à l'évêque que le pouvoir spirituel sur son clergé. Celui-ci serait libre civilement. En conséquencce, beaucoup de ses membres, peu à peu, se mettraient en contradiction de conduite à l'égard de Rome et se rapprocheraient du pouvoir civil. A cela Rome ne consentirait point.

Entre la rupture pure et simple avec l'Église et le stérile combat de l'État sur le terrain du Concordat, on chercherait vainement une autre solution intermédiaire que celle-là. Les esprits qui sentent la nécessité d'affranchir l'État de l'Église, mais qui sont en quête des moyens-termes pour pouvoir se dire « modérés » dans leur solution, au risque de n'aboutir qu'à un effet médiocre et transitoire, devraient regarder à celle-là et s'y attacher assez pour l'imposer malgré toute résistance. La résistance démontrerait en tous cas l'erreur où l'on était, de croire que l'Église se pliera à quoi que ce soit de sérieux si elle n'y est forcée. Seulement, établir l'inamovibilité et l'indépendance des desservants appellera des soins de la part de l'État. Il aura à reconstituer les Facultés de théologie, car au privilège de l'inamovibilité doit correspondre l'obligation des grades canoniques. L'ouverture d'un enseignement ecclésiastique dans lequel l'État trouverait des garanties s'imposera conséquemment.

Si l'on tient donc pour opportun soit d'accepter, soit de subir encore, au sein de l'État, l'Église du Concordat, tout en regardant comme essentiel de soustraire l'État au joug de cette dernière, on aura peut-être là la manière de se procurer dans une mesure l'un et l'autre. Il y a une certaine probabilité que le ferment de division inhérent à la liberté, dont l'Église s'est si tenacement gardée une fois établi dans son sein, elle verrait son action s'amoindrir. Aussi étroitement qu'après elle pût encore agir sur ses prêtres par le spirituel, l'inamovibilité ferait nécessairement son œuvre d'indépendance, poussée par le mouvement des esprits. Les compétitions et les conflits, la différence d'interprétation personnelle viendraient à se produire. Il surgirait des sectes, si ce mot correspond encore à

quelque chose, des groupes tout au moins, en lutte contre Rome et en lutte entre eux. Et ne serait-ce pas là un résultat à souhaiter, pour la renaissance du sentiment religieux autant que pour voir la puissance de l'Église s'affaiblir ? Rien ne changerait mieux les notions courantes à son sujet et au sujet du rôle en quelque sorte obligé, fatidique, que trop d'esprits sont habitués à lui attribuer. Une ou deux générations pourraient vivre dans ces conditions et sortir ainsi naturellement de la situation énervante, sans issue stable, où la coexistence en quelque sorte constitutionnelle du culte catholique et de l'État a placé les générations d'aujourd'hui.

Tels sont les bons côtés éventuels de cette solution intermédiaire. Mais il y en a de défavorables que les politiques à qui elle suffirait auraient tort de ne pas envisager d'avance. Même ainsi affaiblie, l'Église procurerait peut-être à l'État beaucoup de déboires. On la voit déjà, sous le couvert de la charité ou de la défense du pauvre, entrer dans l'agitation démagogique que l'idée du bien-être des masses couvre de son égide. Les antécédents de la Ligue lui font en cela une tradition facile à rajeunir, et, avec les immunités politiques d'à présent, l'autorité dont elle continuerait de jouir pourrait l'amener à reprendre cette tradition d'une manière dangereuse. A des groupes purement civils menaçant l'ordre social il n'est déjà plus aisé, pour l'État, d'appliquer les lois de police ; il le sera singulièrement peu, il deviendra périlleux même, par endroits ou par moments, de le faire contre les prédications de l'Église. Le passé enseigne suffisamment qu'elle sait ne rien ménager quand elle entre en lutte ouverte.

IX

Ce qu'il faut ne pas faire.

Ce serait, on le voit, s'abuser de ne point discerner l'inévitable inefficacité, même la non-existence d'une solution « modérée ». L'heure aurait-elle donc sonné d'être absolu envers l'Église, comme au fond, elle le demeure envers les idées modernes, alors même qu'elle dit vouloir changer ? Si quelque

chose lui a donné des forces, c'est qu'on a cessé d'être passionné contre elle comme elle apprend à ses fidèles à le rester contre ses adversaires, les incriminant eux avec véhémence de constante passion à son égard. L'Église, par le fait du Concordat, a pris rang d'institution constitutionnelle, en quelque sorte ; beaucoup d'esprits sont convaincus, à cette heure, qu'il faut l'en faire descendre avec une décision égale à celle que Léon XIII vient de montrer pour douer la papauté d'un ressort nouveau. Pourquoi les deux autres cultes classés gênent-ils si peu l'État ? parce qu'ils n'ont qu'un gouvernement intérieur. Le culte catholique, au contraire, vaste gouvernement extérieur, de très ancienne date rival de l'État, voulant s'en porter le maître, ne le laissera non pas en paix, son principe le lui défendra plus d'un moment encore, mais libre de ses mouvements qu'autant que celui-ci l'aura réduit à la situation des cultes voisins.

Des politiques qui sont de cet avis, beaucoup croient que l'État s'affranchirait de l'Église, qu'il la dominerait, bien plus, rien qu'en cessant de payer les frais du culte. Cette vertu supposée à ce qu'on appelle ou la séparation des Églises et de l'État ou la suppression du budget des cultes aurait d'autres conséquences funestes qu'il faut redouter, outre celles qui ont été montrées plus haut. La mesure serait à peu près indifférente à la communion israélite, qui est riche ; elle porterait un coup dangereux à la communion protestante, qui l'est moins ; elle n'atteindrait que faiblement l'Église catholique. La perte qu'elle infligerait à celle-ci serait peu de chose eu égard à ce qui lui resterait.

L'Assemblée constituante dépouilla l'Église de ses biens, convaincue par là de la soumettre ; elle vit aussitôt qu'il n'y avait presque rien de fait. La force de l'Église venait de son organisation bien davantage que de sa fortune, et il fut évident qu'il importait de l'établir sur un autre pied, en rapport avec la situation où on voulait l'amener. Un précepte est à tirer aujourd'hui de cette expérience : c'est que rien ne sera changé si l'on n'impose pas à l'Église une autre installation que celle dont elle se fit doter en 1801. On peut tenir pour certain que l'État ne lui échappera pas, tant qu'il admettra chez lui la constitution assurée à celle-ci par ce pacte et la hiérarchie de

pouvoirs qu'il lui a reconnue. C'est ce qui porte les esprits vers l'idée de la suppression pure et simple du budget des cultes, ou vers celle de l'Église libre dans l'État libre, voire plus ou moins subventionnée suivant le système de la Belgique.

Supprimer le budget des cultes et dire à l'Église : « Vivez de vos moyens propres sous la police étroite que je vais édicter », est une solution dont la simplicité peut séduire. Au contraire, imposer une organisation nouvelle qui viserait à assurer au culte, comme constituant une nécessité sociale, une existence tout au moins suffisante, paraît peut-être une vue d'autrefois et trop compliquée. Mais il ne faudrait pas être simpliste faute de regarder ou pour se dispenser de l'étude. On ne serait pas pour cela dispensé des suites, et elles deviendraient autrement compliquées que toute solution présentant une apparence laborieuse.

Que l'on ouvre les yeux : Si le diocèse continue à exister sous ses deux espèces, archevêché et évêché; si la faculté persiste, pour le pontife catholique, de pourvoir de mandataires à lui et de livrer à leur administration ecclésiastique absolue ces grandes divisions du territoire; si ceux-ci restent toujours libres d'y commander à l'armée catholique, il importera assez peu à l'Église que son organisme soit rétribué ou non par l'État. Non rétribuée, elle récupérera bientôt sa perte d'argent sur ses fidèles. En échange, elle aura acquis le droit complet d'élever au sein de l'État gouvernement contre gouvernement, et le droit de couper de plus en plus la France en deux Frances opposées entre elles par les notions morales, par les idées et les sentiments, par les aspirations et la conduite. Rétribuée et pourtant libre, suivant l'idée belge, ce sera bien autre chose. Sa puissance ne restera pas seulement intacte, elle s'agrandira encore de toute l'action que l'indépendance lui procurera. Aurait-on bien tort de penser que c'est la situation vers laquelle se tourne le pape actuel? Or, les conséquences de cette situation sont devant nous. Quel ami réfléchi de l'État moderne ne les redouterait pas, en regardant comme elle assure bien la domination à l'Église belge? Nulle constitution n'est plus large à l'égard du culte, plus séduisante en conséquence pour le libéralisme vague,

que la constitution politique de la Belgique ; mais, en revanche, la liberté n'a été, sous nos yeux, absorbée nulle part à un tel point par l'Église. Le résultat explique de soi l'ardeur qu'ont déployée en France, après 1830, les politiques de l'Église à demander *la liberté comme en Belgique.*

Le Concordat de 1801 vaut cent fois mieux que ces solutions-là. S'il énerve l'action politique de l'État, il a du moins établi un terrain de lutte et fait de la lutte une sorte d'obligation politique et une tradition. Il serait insensé de sortir seul de ce pacte; l'État en abandonnerait ainsi à l'Église les défenses avec tous leurs avantages.

X

A quoi l'on sera conduit.

Dans les moyens à prendre pour supprimer les conséquences du Concordat, les notions désormais acquises du droit de l'individu au sein de l'État prescrivent de tenir grand compte d'elles. Erroné moralement ou non, un sentiment public indéniable entoure l'Église catholique : c'est une nécessité première que de respecter ce sentiment. Dans quelle mesure faut-il en faire acception ? voilà à quoi il faut regarder.

En 1801, l'État se serait trompé à négliger la place que le pouvoir de la papauté tenait dans les esprits. Ceux qui ne croyaient pas les yeux fermés à ce pouvoir et ceux qui osaient le dire étaient encore rares, et l'Église assermentée tout entière se réclamait du Pape. Si, dans la reconstitution des diocèses et des cures le Concordat commit l'immense faute, en même temps que l'ingratitude cruelle, de sacrifier absolument cette Église assermentée à celle qui ne l'était pas (articles II à X), cela put avoir lieu et n'être reproché que par un petit nombre grâce au préjugé considérable qui entourait le pouvoir spirituel. Un exemple plus récent de cet empire des préventions a été fourni par les libéraux italiens. M. de Cavour et son école n'ont envisagé la question de l'Église qu'en politiques d'un pays où les idées publiques ne permettaient pas de mourir sans confession, à moins de perdre toute autorité

et de voir son cercueil insulté par la foule (1). Nous n'en sommes plus là. Rien en France ne gêne aujourd'hui les esprits. On a toute latitude. Les seules considérations qui s'imposent sont celles d'à-propos et de proportion.

Le pouvoir spirituel compte au milieu de nous beaucoup d'adeptes, les uns par adhésion réfléchie, d'autres par imitation, le grand nombre par l'influence de l'habitude. Mais il y a aussi, avérés ou tacites, beaucoup d'adeptes du contraire. Que les fidèles du pouvoir papal puissent librement se grouper et pratiquer le culte fondé sur leur croyance, il n'est plus acceptable de le contester. Seulement, cette autre idée est non moins positive, que pour l'existence et la pratique de ce culte ceux-ci ne sauraient en imposer la hiérarchie à tout le monde. On ne saurait plus longtemps trouver admissible que, par la prétendue raison qu'il n'existerait pas sans cela dans sa plénitude, conséquemment dans son droit, le culte catholique exige de rester établi au sein de l'État sous le régime de corps politique qu'il s'est successivement créé en vue de la prédominance morale et politique. Autrement, tout aussi bienvenus auraient lieu de vouloir être la monarchie, un parti politique, un groupe important quelconque, à s'assurer tout un ordre constitué d'agents ou d'auxiliaires publics, en vertu du besoin qu'ils affirmeraient nécessaire à leurs fins. L'État, dorénavant, n'a plus à considérer l'Église qu'en laïque. Il doit cesser de lui parler en pouvoir moralement intimidé. Il la regardera comme une communion pure et simple dont les rapports extérieurs lui importent. Suivant la nature de ces rapports, en effet, il pourra répondre au but que ses citoyens ont à rechercher en lui et par lui, ou il en sera empêché.

Dans ces conditions, la première obligation de l'État, et l'essentielle, à coup sûr, sera de sortir ouvertement du Concordat. Comment opérera-t-il sa retraite? ce sera tout uniment par dénonciation du pacte, sans autrement négocier ni débattre.

(1) On se rappelle que M. de Cavour prit soin de s'assurer l'absolution par avance, ne voulant pas exposer son cercueil, comme celui de Santa-Rosa, aux injures de la populace. M. Minghetti, qui, l'un des premiers, a consacré un livre à l'idée de séparer l'Église de l'État, est visiblement dominé dans ce livre par l'empire moral que les dogmes conservent dans son pays ; à la lecture, il semble que lui-même ait pensé à se défendre de braver cet empire.

M. de Bismarck a montré qu'on pouvait tout oser avec Rome, à la condition de prendre les devants sur elle, et Bonaparte, en livrant les Articles organiques à la discussion avec elle, a fait voir que c'était la manière sûre d'être surpris par elle. Sans doute les concordats ont servi la liberté quand l'Église était toute-puissante. Ils jalonnent, dans l'histoire, le terrain que l'État a gagné de loin en loin pour l'indépendance des esprits. Mais inévitablement on tiendra qu'ils ont fait leur temps, et que c'est maintenant à la liberté de faire le sien. L'exemple à prendre sera alors celui de l'Assemblé constituante. Elle agit comme si le Concordat de 1516 n'existait point ; de même on ne fera nul compte du Concordat de 1801. Répudier délibérément la hiérarchie ecclésiastique instituée par cet acte, voilà ce que fera l'État. Il dira qu'en cette hiérachie réside la force de l'Église, et que rien n'en doit demeurer.

L'État commettra-t-il ainsi une faute comme celle de la Constitution civile du clergé ? aucunement s'il agit avec l'esprit des temps nouveaux. L'Assemblée constituante, résumant son siècle, ne voulait plus de la suprématie de Rome sur le clergé ; c'est pourquoi elle fit la Constitution civile. Ce ne fut une faute que parce que, d'abord, cette constitution transformait la hiérarchie ecclésiastique en une hiérarchie politique ; et encore les faits, on l'a vu, attestent-ils que cette autre hiérarchie se serait établie si le Premier consul l'avait appuyée au lieu de rechercher le Concordat. La seconde cause qui en fit une faute, c'est que, dès le premier fonctionnement, cette hiérarchie nouvelle s'empresserait et s'empressa de se rattacher à Rome.

Il s'agira donc, pour les amis de l'État, de ne laisser entacher ni de l'une ni de l'autre erreur la hiérarchie à établir. Car il leur faudra en édifier une. Elle se formerait de soi, avec les dangers essentiels de celle du Concordat, si l'État ne lui dictait pas un mode obligatoire. Mais ce mode ne sera pas à chercher hors des notions sous lesquelles l'organisation et l'existence des groupes se conçoivent maintenant au sein de l'État, et se concevront de plus en plus. Désormais, les groupes ont à s'administrer et à se régir par eux-mêmes : la plus importante des mesures à prendre consistera à ramener à ce précepte le culte et l'Église catholiques, et à les y enfermer comme y sont éta-

blies et soumises les Églises voisines. Il est en conséquence probable qu'en répudiant le Concordat de 1801, l'État statuera que la nouvelle hiérarchie catholique sera formée par les adeptes du culte et par ces adeptes seuls, non plus par un pouvoir en dehors d'eux et les régissant sous le prestige de l'infaillibilité.

C'est pourquoi l'État ne voudra ni ouvrir ni accepter de discussion canonique. Il a des exemples; il les imposera parce qu'ils sont sensés, en rapport avec les idées acquises, et parce que l'expérience les a démontrés efficaces. Les cultes israélite et protestant vivent ainsi, en effet; ils s'y trouvent libres : le culte catholique, lui, semblera ne pas devoir y jouir moins qu'eux de l'indépendance; et pourquoi ce culte exigerait-il d'avoir plus ou d'avoir autre chose ? L'État, lui, se verra dès lors en possession de ce qu'il poursuit depuis un siècle : la faculté de se mouvoir dans l'ordre moral et dans l'ordre des faits sans acception des cultes. L'unique coercition qui puisse être exercée, c'est de donner comme obligatoire ce mode d'existence, et qu'accepté, il garantisse sa bienveillance, mais, refusé, ses représailles.

Ni pour le culte ni pour l'État toutefois, ce mode d'existence ne passerait, à lui seul, pour un terrain solide. Il ne saurait être loisible au premier fidèle venu d'être désigné ou de se faire choisir. Le culte a besoin de ministres formés à son école, et ceux-ci, dans l'intérêt même de l'État, doivent trouver dans un grade la certitude que, pourvus régulièrement de ce grade, ils ne courront pas le risque d'en perdre le bénéfice par des décisions arbitraires. On jugera, par suite, qu'il y a lieu de maintenir à l'Église ses séminaires, sous la régie de ses assemblées de fidèles, et qu'il y a lieu également de constituer au gradé des garanties de possession, suivant que des membres du clergé lui-même l'ont indiqué, il y a vingt-cinq ans, comme la concession féconde qu'il aurait fallu obtenir de Rome.

La période transitoire, pour tout grand changement dans les choses, est le moment où son sort se fixe, la pierre de touche de sa réussite et de sa durée. On s'est souvent trompé cruellement à n'en pas tenir assez de compte, dans des matières qui n'avaient pas le retentissement dont celles de religion

sont pourvues; dans celles-ci, la déception est dangereuse. La foi n'est plus vive et n'a guère d'expansion qu'en surface; elle ne reste pas moins un sentiment à étrangement ménager, sous peine d'en transformer l'intensité et d'y voir surgir les plus sérieux obstacles. A qui rend le passage facile est réservé le plus de chances d'aboutir. Sauf de supprimer essentiellement le diocèse, ce qui sera certainement regardé comme l'obligation essentielle ; sauf, par suite, de ne plus reconnaître que des cures grandes et petites, l'État, s'il veut réussir, prendra le clergé catholique tel qu'il est à l'heure présente, pour ce qu'il est, et ne s'occupera que de le faire entrer dans le moule nouveau. Assez de résistances et de difficultés se produiront. La campagne à conduire ne sera pas d'un jour. En toute entreprise politique, il est bon de diviser les adversaires. Aux curés et aux desservants, qui sont le nombre, qui sont en rapports quotidiens avec les fidèles, l'État voudra présenter le plus rapide moyen de se détacher, de se ranger dans le nouveau cadre et d'y déplacer à leur profit le pouvoir spirituel. A être prise autrement, la campagne deviendrait épineuse jusqu'à avorter, peut-être, tandis qu'un noyau d'acceptants un peu notable, comme lors de la Constitution civile, sera suivi rapidement par tout le reste.

La situation, aujourd'hui, semble engager l'État à se flatter de rapports désormais parfaits avec l'Église. Les apparences autorisent presque chez lui la pensée que non seulement celle-ci ne le menacera plus, mais qu'elle l'accepte et lui fait appui. Comme elle conserve la plupart des latitudes qu'elle avait auparavant ; comme elle a acquis de plus, grâce aux institutions politiques, des facultés pour pousser son œuvre ; comme, d'autre part, ces institutions laissent de même le plus libre cours aux débats contre elles et facilitent d'en appeler ouvertement au pouvoir public de l'usage qu'elle fait ou qu'elle fera de ses moyens, l'État paraît porté à se croire délivré des anciennes luttes et à penser qu'il inaugure la solution désirée, heureuse, sous l'empire de laquelle il ne restera plus qu'un conflit d'opinion pur et simple, autrement dit le règne de la liberté espérée. Mais que le contraire arrive, fût-ce un court moment ; qu'il se produise un retour en arrière, la situation se verra telle qu'elle est en réalité. L'Église n'aura

pas perdu une pierre de son énorme édifice, pas un seul élément de son organisation et de son armée, et elle se ressaisira de l'État, qui se supposait assuré d'être libre. Les lois d'enseignement de 1850, les directions que l'Église donna à cette époque, la prééminence qu'elle se fit reconnaître viendront rapidement couvrir de nouveau l'illusion d'un instant. La suite, alors, sera inévitable. L'heure des mesures absolues sonnera, l'heure où l'on ne voudra que la suppression du budget des cultes, la séparation radicale. Peut-être, à ce moment-là, ne seraient-ils pas les moins sages ou les moins perspicaces, ceux qui conseilleraient à l'État de parler à l'Église comme il suit :

« Je n'admets plus que vous soyez un gouvernement au milieu « du mien. Je cesse de reconnaître votre organisation diocé- « saine. Je retire à vos archevêques et à vos évêques les pouvoirs « qu'ils possédaient ; je répudie en conséquence toute juridic- « tion des premiers sur les seconds et de ceux-ci sur le clergé.

« Comme les deux autres cultes classés, vous aurez, sous des « noms et avec des attributions à établir avec vous, vos con- « sistoires et leurs sections, vos synodes, voire votre conseil « central. C'est eux qui régiront votre discipline spirituelle « et vos biens temporels ; mais curés et desservants ne tien- « dront leur titre que de ces assemblées seulement, et aucun « autre titre ne sera admissible. Les assemblées seront for- « mées des fidèles eux-mêmes, par cures on par paroisses, « en dehors de toutes autres personnes, et l'investiture qu'elles « donneront ne pourra résulter que de la sanction accordée « par moi au choix qu'elles auront fait.

« Dans ces conditions je continuerai à rémunérer vos cures. « Vous représentez le culte du grand nombre, elles jouiront « donc de cette rémunération suivant la répartition présente « de leurs sièges et de leurs succursales. Elles jouiront de « même des églises comme auparavant et dans les conditions « d'auparavant. Qui plus est, j'accepte vos titulaires actuels. « Toutefois, curés et desservants ne seront ministres du « culte que de leur paroisse. A la limite de cette paroisse, « leurs pouvoirs expireront, et, en dehors des réunions con- « sistoriales ou synodales, nulle affiliation ne sera loisible de « ces ministres entre eux ni de paroisses entre elles.

« A partir du moment présent, tout prêtre institué à nou-
« veau ne pourra l'être sans grades canoniques. Les postu-
« lants prendront ces grades dans les séminaires spéciaux
« qui seront régis par les assemblées susmentionnées. Ils ne
« pourront être dépouillés du grade obtenu que par des juge-
« ments dont l'appel ressortira à mes cours suprêmes admi-
« nistratives ou civiles; et, dans les cas que le Concordat de
« 1801 avait prévus, ils se verront, s'il y a lieu, aux termes
« de ces jugements, avertir, suspendre ou révoquer de l'exer-
« cice de leur ministère.

« Il restera à déterminer l'électorat, l'éligibilité, le fonc-
« tionnement des assemblées en question; nous réglerons
« de concert ces détails dans le délai d'une année; si dans
« cet intervalle elles ne l'ont pas été, je les fixerai moi-même
« après avis de mon Conseil d'État. »

Cette solution-là relèverait le clergé de sa sujétion, lui laisserait la même liberté qu'à toute autre association religieuse ou civile, et, pour transition, le même personnel officiant; elle lui enlèverait par là le droit de se faire croire victime. Introduisant dans son sein l'indépendance, y jetant le ferment qu'il avait perdu et par lequel les dominations absolues se rompent, il n'y aurait plus qu'à laisser faire au temps. Le Concordat de 1801 a rendu plus facile qu'auparavant d'établir l'absolutisme dans l'Église : c'est le ressort contraire qui agirait désormais. Elle qui a tant lutté contre l'État depuis ce pacte regrettable, serait amoindrie sous son ancienne forme, mais elle seule le serait, nullement la religion qu'elle représente.

Et si la place, ici, était aux considérations philosophiques, on dirait qu'au point de vue religieux la stéritilité a caractérisé l'Église en ce siècle-ci, qu'à ce point de vue, en conséquence, son amoindrissement ne serait pas regrettable. Elle a été, somme toute, un parti s'ingéniant à attirer à lui par la perspective des dépouilles de l'État. Sauf cette manne, elle n'a su nourrir ses adeptes que d'idolâtrie inutile. Les générations formées en dehors d'elle ont agi en vue d'élargir les données générales devant l'humanité, en vue de faire progresser le monde, et il en restera des traces. Quel médiocre bilan, au contraire, sera

celui des hommes qui ont été « élevés sur les genoux de Église », suivant l'expression d'un de ses prélats considérables !

Vingt-cinq années de suite, à partir de 1850, elle a été protégée, encensée, suivie, dominante : est-ce bien le sentiment religieux que, pendant ce temps, elle a répandu dans le pays ? Par conviction ou par mode, les classes aisées lui ont livré l'éducation de la plupart de leurs fils ; voit-on qu'elle en ait fait autre chose que des adversaires par ton de l'état politique qui correspond aux notions modernes ; et adversaires ne sachant se guider sur rien, sinon que nul pouvoir public n'est à accepter à moins qu'il ne s'érige en serviteur de l'Église ? Au moins si elle avait créé des hommes à qui leur situation acquise ou leur valeur propre eussent imposé pour devoir d'aider à l'impulsion, à plus d'un de la produire, en tout cas des hommes ayant puisé l'esprit religieux véritable aux sources vives et l'inspirant avec effet par les paroles ou par l'exemple ! Mais n'est-il pas assez visible combien autres ont été les faits ?

Il faut souhaiter, en tout cas, que le jour de la solution l'État ne se laisse pas prendre à la simplicité de celles qui, soit supprimant soit maintenant le budget des cultes, permettraient à l'Église, telle qu'elle se trouve constituée par le Concordat de 1801 et par l'infaillibilité, de vivre de ses moyens propres, si étroite fût la police que l'on édicterait à cause d'elle. Il faut surtout ne pas croire qu'à s'imposer la tâche, en changeant l'organisation de cette Église, d'élever de nouveau le culte à la hauteur d'une institution publique, comme on a dit du Premier consul qu'il l'avait fait à son époque, on caresserait une vue surannée ou une complication trop grande. Mais à tout prix, il y a lieu d'éviter à nos successeurs une situation plus ou moins semblable à celle de la Belgique. Avec la faculté d'un peu prédire qu'autorise l'observation du passé, on peut affirmer que, dans un avenir non lointain, ils se plaindraient amèrement de l'héritage.

H. Doniol,
Membre de l'Institut.

L'ÉTAT DE SIÈGE

D'APRÈS LE DROIT PUBLIC ITALIEN

La législation italienne ne prévoit pas la proclamation de l'état de siège. La Constitution est muette à cet égard et aucune loi ne régit la matière. Ceci paraîtra d'autant plus étrange que, dans l'espace de quelques années, les lois ont été plus nombreuses peut-être en Italie que partout ailleurs. Or non seulement aucune loi relative à l'état de siège n'existe dans ce pays, mais encore personne n'a jamais pris l'initiative de la proposer.

Cette lacune de la législation s'explique par les conditions mêmes qui ont présidé au développement des institutions représentatives en Italie.

L'année 1848 fut marquée par une tentative de régime libéral dans les divers États qui se partageaient la péninsule à cette époque, mais les Gouvernements s'aperçurent vite que la liberté politique, ainsi concédée, devait hâter le mouvement unitaire et ils s'empressèrent de reprendre l'exercice du pouvoir absolu. Seul le Gouvernement Sarde demeura fidèle à la Constitution qu'il avait promulguée dans la pensée que le destin lui réservait la mission de réaliser l'unité italienne et que le système représentatif devait favoriser l'accomplissement de cet idéal.

Telle était la répugnance de tous les Italiens pour les mesures exceptionnelles de police que les auteurs de la Constitution sarde (1) ne semblent pas avoir supposé que l'État pût se trouver dans la nécessité de suspendre les garanties constitutionnelles. Si une clause de cette nature avait été insérée dans la Constitution, on n'aurait pas manqué de suspecter les intentions du Gouvernement et le maintien de l'ordre public

(1) Statut fondamental du 4 mars 1848. (*Note de la rédaction.*)

aurait été considéré comme un prétexte pour retirer, par un moyen détourné, la Constitution qui venait d'être octroyée. Dans le Parlement italien, aussi bien que dans le Parlement subalpin qui a siégé jusqu'en 1860, on a conservé ce sentiment traditionnel de défiance relativement aux mesures de police qui impliquent la suspension des garanties constitutionnelles. C'est pour ce motif qu'aucun ministre, député ou sénateur, n'a cru devoir rédiger une proposition tendant à réglementer l'état de siège.

Lorsque les circonstances ont exigé des mesures exceptionnelles de police, le Gouvernement a assumé la responsabilité de faire face à la situation. Le danger disparu, chacun a déploré que le Gouvernement ait été réduit à cette extrémité, mais personne n'a soulevé dans le Parlement la question de savoir s'il n'était pas dangereux de laisser le Pouvoir Exécutif libre d'agir à sa guise suivant les circonstances et s'il ne serait pas préférable, pour la sauvegarde même des institutions, de voter une loi organique sur l'état de siège.

Une étude sur l'état de siège en Italie ne peut donc être qu'un commentaire de l'histoire. Il est, en effet, indispensable de se reporter aux événements qui ont motivé des mesures exceptionnelles de police pour suivre, à travers les nombreux décrets d'état de siège, la doctrine qui s'en dégage et pour juger, d'après les principes du droit public et les nécessités de chaque situation, si le Gouvernement a outrepassé les pouvoirs qui lui sont reconnus par la Constitution. C'est à ce point de vue que nous nous placerons après avoir brièvement indiqué les textes législatifs dont le Gouvernement est armé en cas de péril pressant.

Ces textes législatifs se réduisent au Code pénal militaire du 28 novembre 1869 dont le livre II détermine les conditions de l'état de guerre pour les places fortes et les territoires menacés d'une attaque ou d'une invasion.

La Constitution, par son article 5, reconnaît au roi la faculté suprême de déclarer la guerre et de signer les traités de paix. Conformément à cette disposition, le Code pénal militaire décide que l'état de guerre doit être proclamé par un décret royal qui en fixe la durée et désigne les régions auxquelles il s'étend (art. 243 et 244). Toutefois, lorsqu'un territoire est

envahi ou menacé par une troupe ennemie parvenue à moins de trois journées de marche, le commandant des troupes qui occupent ce territoire a le droit de décréter l'état de guerre (art. 246). Proclamé par décret royal, l'état de guerre ne cesse qu'en vertu d'un nouveau décret. La trêve et l'armistice, n'impliquant pas la fin des hostilités, ne suspendent pas l'application des lois établies pour le temps de guerre (art. 248). Cette disposition est conforme aux principes du droit international en vertu desquels l'état de guerre ne prend fin qu'à la conclusion définitive de la paix. Au contraire, si l'état de guerre a été déclaré sous la menace d'une attaque par le commandant des troupes, il cesse de plein droit dès que l'ennemi s'est éloigné et que les ouvrages de fortification ont été réparés (art. 247).

Les conséquences de la proclamation de l'état de guerre sont les suivantes : toute résistance ou refus d'obéissance à l'autorité militaire sont punis d'emprisonnement ; les pénalités militaires édictées pour le temps de paix sont élevées d'un degré ; enfin, le commandant en chef des troupes ou du détachement isolé dans une place forte peut, pendant la durée de l'état de guerre, « publier des bans militaires qui auront force de loi dans l'étendue de son propre commandement » (art. 249, 250 et 251) (1).

Le législateur italien n'a donc pas recours à l'état de siège : sans doute, on pourra aboutir, dans une place investie, aux mêmes conséquences que si l'état de siège était appliqué. Mais ces conséquences ne résulteront pas directement de la loi : le commandant de la forteresse ou des troupes, usant des pouvoirs que lui confie l'état de guerre, prendra, par lui-même, les mesures qui, dans d'autres pays, dérivent légalement de l'état de siège. Il est permis d'en conclure que la législation italienne ne règle pas plus l'état de siège effectif que l'état de siège politique.

Puisque la loi n'indique pas les mesures exceptionnelles que peut exiger le maintien de l'ordre public, c'est au Gouverne-

(1) Comparer avec les dispositions précitées du Code pénal militaire italien, les lois et décrets suivants qui constituent la législation française sur ce point : Décret du 24 décembre 1811, art. 52 ; décret du 10 août 1853, art. 38 ; loi du 3 avril 1878 ; Décret du 4 octobre 1891, titres IV et V. (*Note de la rédaction.*)

ment qu'il appartient de les décréter et d'en accepter la responsabilité devant le Parlement. Il est vrai que l'article 6 du statut fondamental interdit aux représentants du Pouvoir Exécutif de suspendre l'observation des lois, prohibition qui, même en l'absence de texte formel, comprend celle de suspendre la Constitution, car la Constitution est *la loi fondamentale, la loi des lois*. C'est, en effet, dans ces limites que le Pouvoir Exécutif prépare les décrets et règlements. Cependant, des circonstances majeures peuvent mettre en péril l'ordre public et réduire le Gouvernement à la dure nécessité de suspendre d'urgence l'exécution d'une loi ou d'un article de la Constitution. En pareil cas, le Gouvernement *peut et doit agir, par cela seul qu'il est le Gouvernement*. S'il n'y a pas urgence, le ministère doit consulter le Parlement et lui demander, grâce à des lois nouvelles, les pouvoirs extraordinaires que réclame la situation du pays. Si, au contraire, le Gouvernement n'a pas le temps de s'adresser aux Chambres, il prendra la responsabilité des mesures, suspendra l'exécution de la loi ou de la Constitution et portera, dans le plus bref délai, la question devant le Parlement, afin d'obtenir un bill d'*indemnité*. Telle est la doctrine qui nous paraît imposée par les principes rigoureux du régime représentatif.

Le Gouvernement Sarde a fait, de bonne heure, l'expérience de l'état de siège. Le régime constitutionnel était à peine inauguré en Piémont, qu'il fallut avoir recours à cette mesure de rigueur pour arrêter l'insurrection qui avait éclaté à Gênes en 1849.

Les Piémontais venaient d'être battus à Novare et le roi Charles-Albert avait abdiqué en faveur de son fils Victor-Emmanuel, lorsque les anciens partis répandirent le bruit que Gênes devait être cédée à l'Autriche pour garantir le paiement de l'indemnité de guerre stipulée par le vainqueur. La population de la ville prit immédiatement les armes, chassa les autorités, saisit des otages et s'empara de l'arsenal. Les révoltés confièrent le pouvoir à un triumvirat.

Ces événements étaient d'autant plus graves que la France et l'Autriche se montraient disposées à intervenir sous prétexte de rétablir l'ordre. Le lieutenant général La Marmora,

chargé par le roi de réprimer l'insurrection, dirigea ses forces sur Gênes, somma les insurgés de se rendre à discrétion et, sur leur refus, ordonna d'enlever la ville d'assaut. Maître de la place, après un sanglant combat, il la mit en état de siège (1).

Dès le 1er avril 1849, un décret royal, rendu sur la proposition du ministre de l'intérieur, le Conseil des ministres entendu, avait nommé commissaire extraordinaire à Gênes le général La Marmora et lui avait attribué toutes les prérogatives du Pouvoir Exécutif.

Un second décret du 3 avril 1849, soumis également au Conseil des ministres, déclarait la ville de Gênes en état de siège et plaçait les autorités civiles et militaires dans la dépendance du commissaire royal extraordinaire qui était muni jusqu'à nouvel ordre des plus amples pouvoirs. Ce décret fut suivi d'une proclamation datée également du 3 avril 1849, dans laquelle les ministres recommandaient le calme à la population gênoise et engageaient les bons citoyens à faire cause commune avec le Gouvernement pour assurer l'intégrité de la Patrie et le maintien des libertés publiques.

De son côté, le général La Marmora faisait connaître, par un manifeste publié le 3 avril, les dispositions qu'il avait arrêtées et qui constituaient la mise en vigueur de l'état de siège : la ville était complètement et rigoureusement bloquée ; nul ne pouvait en sortir ou y pénétrer sans autorisation ; les milices devaient remettre leurs armes et se considérer comme dissoutes jusqu'à la fin de l'état de siège ; les signaux, par son de cloche ou tout autre moyen, étaient interdits ; enfin, les chefs de troupe avaient le droit de réquisitionner les vivres et les bêtes de somme ou de trait dont ils auraient besoin. Toute contravention à ces prescriptions devait être réprimée suivant les lois militaires par l'amende ou la prison.

Un second manifeste, daté du 12 avril 1849, complétait les premières mesures par les dispositions suivantes : tout étranger résidant à Gênes était invité à se présenter au bureau du questeur de la sûreté publique dans les quarante-huit heures, afin d'expliquer les motifs de sa présence ; les réunions et les ras-

(1) A consulter : BERTOLINI. *Storia del Risorgimento italiano*, chap. IX ; LAMARMORA. *Un episodio del Risorgimento italiano* ; A. BROSSERIO. *Storia del Parlamento subalpino*, vol. II, chap. dernier.

semblements étaient interdits et les cercles provisoirement fermés; les lieux de spectacles et les cafés ou auberges ne devaient pas rester ouverts après 11 heures du soir; enfin la saisie, la suspension des journaux et la fermeture des imprimeries pouvaient être ordonnées par décision administrative sans préjudice des poursuites encourues pour délit de presse; la vente des feuilles périodiques n'était pas permise par marchands ambulants.

Les tribunaux ordinaires continuaient à exercer leur juridiction, « sauf pour les crimes commis contre la sûreté de « l'État et pour ceux de port ou de rétention d'armes qui pou- « vaient être déférés au Conseil de guerre et jugés d'après « les règles édictées par le Code pénal militaire, et, dans les « cas non prévus par ce code, d'après les lois générales « communes ».

La levée de l'état de siège fut prononcée par le commissaire royal extraordinaire, qui se borna à suspendre l'application des manifestes précédents. L'insurrection de Gênes semblait, en effet, calmée; dès le 8 avril, un décret royal avait accordé aux rebelles une amnistie dont le bénéfice était refusé à certaines personnes particulièrement compromises. Leur procès devait être instruit régulièrement.

Les pouvoirs exceptionnels du général La Marmora ne furent pas immédiatement révoqués : les élections politiques étaient proches et le corps électoral ne se serait pas prononcé en toute liberté si l'état de siège avait été maintenu. C'est pour ce motif que le ministère consentit à y mettre fin sans attendre davantage.

Toutefois, le Gouvernement n'étant pas sûr que l'apaisement fût complet, le commissaire royal conserva la délégation générale qu'il avait reçue du Pouvoir Exécutif, afin d'avoir toute facilité pour rétablir l'état de siège. Le général La Marmora resta donc à Gênes avec l'autorisation expresse de prendre, sans nouveau décret royal, les mesures de police qu'il jugerait nécessaires après les élections (1).

L'application de l'état de siège pendant la révolte de Gênes ne fut pas discutée à la Chambre, mais M. de Fornari porta

(1) Consulter à ce sujet les *Atti del Parlamento subalpino;* discussions au Sénat, séance du 31 août 1849, p. 49 du volume de ces atti.

la question devant le Sénat dans la séance du 31 août 1849 (1). Il interpella le Gouvernement, en affirmant que l'état de siège était une atteinte aux franchises constitutionnelles. Il déplorait de voir toute une contrée soumise, sinon en fait, du moins en droit, à une condition anormale, puisque le commissaire royal était libre de rétablir, à son gré, l'état de siège, malgré l'ouverture de la session parlementaire. M. de Fornari terminait son discours en demandant au Gouvernement « s'il était « disposé à révoquer l'autorisation déléguée au commissaire « royal à Gênes pour le rétablissement de l'état de siège, « dans des conditions d'autant plus illégales que la ville était « pacifiée ».

Le ministre, dans sa réponse, commença par protester de son respect pour la Constitution et par reconnaître le caractère exorbitant de l'état de siège. Il fit ensuite la déclaration suivante : « S'il existait dans notre législation une loi qui réglât « l'état de siège, cette mesure serait prise régulièrement dans « les circonstances qui seraient visées par cette loi. Mais « puisqu'il n'y a pas de loi écrite à ce sujet, l'état de siège « ne peut être appliqué qu'au nom d'un principe supérieur à « toutes les lois positives, qui est celui de la nécessité et du « salut public.

« Cette opinion pourrait être confirmée par des exemples « empruntés à l'histoire de tous les peuples : que l'état de « siège ait été ou nom prévu par la loi, on n'a jamais refusé à « un gouvernement la faculté de le proclamer, c'est-à-dire de « concentrer les attributions du Pouvoir Exécutif entre les « mains des représentants de l'autorité militaire, préposée « spécialement à la défense de l'État chaque fois que sa sûreté « est menacée. Ce droit peut être exercé dans toute sa pléni- « tude par le Gouvernement en l'absence des Chambres, sous « la réserve de leur demander, dès qu'elles sont convoquées, « la ratification des faits accomplis » (2).

Le ministre essayait ensuite de démontrer que l'autorisation, en vertu de laquelle le commissaire extraordinaire pouvait

(1) La Chambre des députés fut dissoute le 30 mars 1849 et convoquée de nouveau le 30 juillet de la même année.

(2) *Atti del Parlamento*. Sénat du royaume, discussions, séance du 31 août 1849, p. 32 du volume.

rétablir l'état de siège sans nouveau décret royal, avait été annulée par le seul fait de la réunion des Chambres.

Il ajoutait : « Le commissaire extraordinaire, ainsi que tout « autre commandant, peut toujours, en cas de péril urgent, « proclamer l'état de siège sous sa propre responsabilité, à la « condition d'avertir aussitôt les ministres chargés d'obtenir « l'approbation du Parlement. Mais il est bien entendu que « les pouvoirs conférés par le premier décret royal au com- « missaire extraordinaire sont expirés. Je ne crois pas, dès « lors, qu'il soit nécessaire de rendre un autre décret pour « retirer au général La Marmora une faculté qu'il a perdue « dès l'ouverture de la session parlementaire. »

Nous relevons deux erreurs dans les déclarations qui viennent d'être rapportées.

Il est d'abord inadmissible qu'un commandant militaire puisse, dans un lieu quelconque, proclamer l'état de siège sous sa propre responsabilité, même s'il le juge nécessaire et s'il en réfère aussitôt à son Gouvernement. En l'absence d'une loi organique de l'état de siège, il nous semble logique que le Pouvoir Exécutif ait, parmi ses attributions, celle de prendre des mesures exceptionnelles de police ; mais c'est là une prérogative que le ministère est tenu d'exercer directement au moyen d'un décret royal et qui n'appartient pas aux fonctionnaires d'un ordre inférieur.

En réalité le Gouvernement doit conserver l'initiative de la proclamation de l'état de siège sous le contrôle des Chambres ; il serait dangereux d'accorder à tout commandant militaire le droit de prononcer l'état de siège sous la menace d'un danger quelconque. On ne conçoit pas, du reste, un péril assez imminent pour qu'un commandant militaire n'ait pas le temps de demander au ministère les pouvoirs qui lui permettront de faire face à une situation grave. Les lois ordinaires lui suffiront pour maintenir l'ordre en attendant la réponse du Gouvernement.

Il faudrait donc regarder comme illégale une déclaration de l'état de siège prononcée par un commandant militaire de sa propre autorité. La promulgation préalable d'un décret royal est un acte indispensable pour que le commissaire extraordinaire ou le commandant militaire puissent agir régulièrement.

C'est là l'unique procédure qu'on puisse considérer comme valable dans une matière que ne régit aucun texte.

Le ministre se trompait encore en disant que, par le seul fait de l'ouverture du Parlement, la délégation donnée au commissaire extraordinaire avait cessé d'être maintenue. Nous avons vu que la déclaration d'état de siège résulte obligatoirement d'un décret royal; elle ne peut donc être révoquée que dans la même forme; mais l'ouverture ou la prorogation du Parlement ne change rien aux attributions du Pouvoir Exécutif.

Le ministre de l'intérieur semblait croire aussi que, pendant les sessions parlementaires, le Gouvernement ne peut proclamer l'état de siège qu'en faisant ratifier la mesure par les Chambres. Un tel système conduirait à une étrange confusion de pouvoirs, puisque l'ordre du Gouvernement ne serait exécuté qu'après l'intervention du Parlement.

De deux choses l'une : ou on refuse au Gouvernement d'une façon absolue le droit de proclamer l'état de siège et alors il ne peut rien faire sans avoir consulté les Chambres, ou bien on lui reconnaît cette attribution, notamment en cas d'urgence, ce qui lui impose l'obligation de prendre devant le Parlement la responsabilité des mesures jugées nécessaires.

La conséquence de cette seconde opinion est que le décret d'état de siège s'exécute immédiatement et produit tous ses effets. Le Parlement n'est ainsi appelé à se prononcer que sur l'opportunité des mesures adoptées et le vote a pour objet d'approuver ou de blâmer l'attitude du ministre.

La doctrine rigoureuse du régime parlementaire exigerait, comme nous l'avons montré au début de cette étude, que le Gouvernement demandât aux Chambres les lois exceptionnelles de police, nécessaires à la répression des troubles et des désordres. Si l'imminence du danger ne le lui permettait pas, il devrait s'empresser de dégager sa responsabilité devant le Parlement en présentant la justification des actes accomplis.

Toutefois, la responsabilité ministérielle est, en pratique, comprise d'une façon plus étroite. Quand le Parlement ne réclame aucune explication, on considère que le Cabinet n'est pas tenu, à la rigueur, de faire naître un débat sur sa propre conduite. C'est ce qui arriva en 1849 : la proclamation de

l'état de siège à Gênes ne fut pas discutée à la Chambre des députés et le Gouvernement ne prit pas l'initiative de lui soumettre les faits.

Quant à l'interpellation de M. Fornari devant le Sénat, elle se termina par l'adoption d'un ordre du jour, rédigé par M. Alfieri et conçu en ces termes :

« Le Sénat, après avoir entendu les déclarations du ministre « de l'intérieur, considère que l'état de siège a eu pour effet « de rendre à elle-même la généreuse population de Gênes et « passe à l'ordre du jour. »

*
* *

La seconde application de l'état de siège fut faite en Sardaigne. L'ordre public était journellement troublé, dans cette île, par des rixes entre les soldats et les habitants. La garde nationale, alors appelée milice communale, prenait parti pour les citoyens et il résultait de ces conflits permanents un état de désordre auquel le Gouvernement ne crut pas pouvoir mettre fin par les moyens ordinaires. Il eut donc recours à des mesures exceptionnelles, justifiées par la nécessité de relever le prestige de la loi et de l'autorité.

Les troubles les plus graves avaient été circonscrits au territoire de Sassari ; cependant, plusieurs attentats commis dans d'autres localités permettaient de supposer qu'il existait entre les fauteurs de désordres une entente générale destinée à tenir en échec les pouvoirs établis. Ces considérations décidèrent le Gouvernement à proclamer l'état de siège par un décret du 29 février 1852, qui conférait des pouvoirs extraordinaires au général commandant des troupes en Sardaigne.

Le ministère ne jugea pas opportun de se faire *habiliter* par les Chambres, car, tout en déclarant l'état de siège, il n'entendait user que des prérogatives constitutionnelles du Pouvoir Exécutif. L'intervention législative lui semblait donc inutile. Toutefois, en raison des circonstances et de la difficulté des communications avec la Sardaigne, le Gouvernement centralisait ses propres attributions entre les mains du commissaire royal. Cette délégation était, du reste, parfaitement légale, puisque le Gouvernement se bornait à investir, comme

c'est son droit, un fonctionnaire expressément désigné de toutes les attributions que lui-même aurait pu exercer directement d'une façon normale.

Le Parlement ne fut pas davantage consulté sur la levée de l'état de siège : la mesure avait été prise sans son assentiment et le ministère, responsable de l'ordre public, était juge du moment où elle cessait d'être utile.

L'état de siège fut donc appliqué régulièrement, en cette occasion, bien que les Chambres n'aient pas été appelées à autoriser la décision prise par le ministère.

Le décret royal du 29 février 1852 fut pris en Conseil des ministres sur la proposition du ministre de l'intérieur : il mettait la ville et la province de Sassari en état de siège, plaçait les autorités civiles et militaires dans la dépendance du commandant général militaire et donnait à ce dernier la faculté d'étendre l'état de siège à toute l'île si la tranquillité publique l'exigeait.

En vertu de ce décret qui lui conférait de pleins pouvoirs, le commandant général Durando organisait l'état de siège par un acte du 4 mars 1852 : La garde nationale de Sassari était dissoute; la vente et le port des armes étaient interdits à tout citoyen; tout rassemblement de plus de cinq personnes devait être dispersé au besoin par la force; nul ne pouvait paraître dans un lieu public de 8 heures du soir à 5 heures du matin à moins d'un permis spécial; les portes des maisons devaient être fermées ou éclairées après 8 heures; les étrangers ne justifiant d'aucun motif pour rentrer à Sassari étaient mis en demeure de quitter la ville dans les vingt-quatre heures. Le Conseil délégué de Sassari ne pouvait se réunir qu'avec l'autorisation de l'intendant général (préfet).

Un autre décret, du 6 mars 1852, ordonnait la fermeture de l'Université et sommait les étudiants qui n'étaient pas originaires de Sassari de quitter la ville. Les jeux de cartes étaient prohibés dans les buvettes et cafés; nul ne pouvait s'installer à boire chez les marchands de vin; le municipe était invité à faire murer les ruelles inutiles à la circulation.

La proclamation qui suivait le décret du 4 mars avertissait les bons citoyens qu'ils n'avaient rien à craindre des mesures arrêtées, car elles visaient seulement les perturbateurs et les ennemis de l'ordre.

Cependant les attentats à la vie et à la propriété s'étaient multipliés dans la province de Tempio d'une façon inquiétante. Le commissaire extraordinaire, usant de la faculté qui lui était attribuée par le décret du 29 février 1852, étendit bientôt à cette province de la Sardaigne le régime qu'il venait d'appliquer à Sassari.

Le décret qui déclarait l'état de siège à Tempio était daté du 9 avril 1852. Conçu en termes analogues aux précédents, il licenciait les milices, autorisait les visites domiciliaires pour rechercher les armes dont la vente et le port étaient interdits, enfin ne permettait de circuler d'une commune à une autre qu'avec une carte de sûreté visée par les autorités militaires et judiciaires.

C'est seulement par un décret royal du 9 décembre 1852 que l'état de siège fut levé en Sardaigne. Le même décret retirait au commissaire extraordinaire les pouvoirs qui lui avaient été conférés.

Dès le 18 mars 1852, la question de légalité de ces mesures avait été agitée devant la Chambre des députés à la suite d'une interpellation du député Ferracciéi (1). Celui-ci commença par reprocher au Gouvernement d'avoir employé l'état de siège pour des crimes et délits de droit commun qui auraient pu être réprimés à l'aide des lois ordinaires. Un autre député, M. Asproni, affirmait également que l'état de siège est un moyen extrême dont dispose le Gouvernement pour sauver l'État menacé par une révolte intérieure ou une invasion extérieure. Aucun événement de cette nature ne s'étant produit, l'acte du Gouvernement constituait, aux yeux de ces députés, un véritable abus de pouvoir.

Nous ne discuterons pas cet argument, car il vise une question de fait et d'opportunité à laquelle la doctrine reste forcément étrangère. Le point de droit seul doit retenir notre attention.

M. Ferracciéi n'admettait pas que le Pouvoir Exécutif ait pu suspendre les garanties constitutionnelles en Sardaigne sans y avoir été autorisé par une loi. M. Sulis soutint la même thèse en disant que, si on reconnaissait au Gouvernement le droit de

(1) *Atti del Parlamento subalpino,* Chambre des députés, discussion, séance du 18 mars 1852, p. 173 du volume des *Atti.*

supprimer ou de restreindre momentanément les libertés publiques, on lui accordait la faculté de rompre l'équilibre que la Constitution a établi entre les pouvoirs publics. Il proposait l'ordre du jour suivant : « La Chambre déclare qu'on « ne peut ni ne doit priver des franchises constitutionnelles, « la ville et la province de Sassari et passe à l'ordre du jour. » Enfin le député Sineo prétendit que le ministère aurait dû, immédiatement après la déclaration d'état de siège, exposer les faits devant le Parlement et lui demander son approbation. L'ordre du jour déposé par M. Sineo était ainsi conçu : « La « Chambre, persuadée que les ministres ont dépassé leurs pou- « voirs et manqué à leurs obligations envers le Parlement, « passe à l'ordre du jour. »

Le ministre de l'intérieur répondit à ces attaques en démontrant que, malgré la proclamation de l'état de siège, la liberté individuelle garantie par la Constitution avait été respectée.

En l'absence de toute détermination légale, il croyait pouvoir définir l'état de siège : « la réunion de tous les pouvoirs « dans les mêmes mains en vue de faire face à des événements « exceptionnels par des mesures exceptionnelles ». Il ajoutait que cette concentration d'autorité était susceptible de plusieurs degrés : tantôt elle porte, en effet, atteinte aux libertés constitutionnelles, tantôt elle les laisse intactes malgré la déclaration d'état de siège. En Sardaigne et à Gênes, le Gouvernement s'était borné à remettre aux mêmes fonctionnaires les pouvoirs civils et militaires, il n'était donc pas sorti du cercle de ses attributions et n'avait pas à réclamer l'autorisation du Parlement. Toute différente aurait été son attitude s'il avait été nécessaire de suspendre l'article 71 de la Constitution qui garantit la liberté individuelle et, aux termes duquel, nul ne peut être enlevé à ses juges naturels.

Le ministre reconnaissait que, dans le cas où l'état de siège entraînerait le déplacement du pouvoir judiciaire, il y aurait une atteinte à la Constitution qui ne pourrait être commise sans l'assentiment des Chambres. En cas d'urgence, le Gouvernement ne devrait prendre cette mesure que sous le bénéfice de la ratification immédiate du Parlement.

M. Rattazzi appuya le discours du ministre de l'intérieur.

Il prétendit que les articles 26 et 71 (1) de la Constitution particulièrement visés par les auteurs de l'interpellation n'avaient pas été violés. On avait respecté l'article 26 suivant lui, puisque les citoyens n'avaient été arrêtés qu'en cas de contravention aux règlements de police édictés par le décret du commissaire royal. Quant à l'article 71 de la Constitution, le Gouvernement l'avait observé, puisque les tribunaux judiciaires n'avaient pas été placés dans la dépendance du commandant général et que les citoyens n'avaient pas été distraits de leurs juges naturels.

Nous approuvons les déclarations du ministre et de M. Rattazzi quand ils affirment qu'en principe, la loi seule peut porter atteinte à la juridiction des tribunaux et aux garanties qui en dérivent pour les citoyens, mais nous ne croyons pas, comme eux, que l'état de siège soit compatible avec le maintien des franchises constitutionnelles.

L'état de siège implique toujours la suspension des prérogatives individuelles reconnues par la Constitution. Les mesures qui résultent de la déclaration d'état de siège seront plus ou moins rigoureuses, mais l'état de siège ne saurait jamais se concilier avec le respect absolu de la Constitution.

Le Gouvernement n'use, en effet, de l'état de siège que si les lois ordinaires lui paraissent insuffisantes pour remédier à une situation anormale. Or, cette modification de la loi par le décret qui déclare l'état de siège est par elle-même une atteinte à la Constitution.

On comprend que le Gouvernement, en l'absence d'un texte relatif à l'état de siège, le proclame sous sa propre responsabilité, quand le maintien de l'ordre public l'exige. Toutefois, il est désirable qu'une loi règle les conditions de l'état de siège et les pouvoirs respectifs du Gouvernement et des Chambres sur ce point. La Chambre de 1852 ne le comprit pas et le débat important que nous venons de résumer se termina par l'ordre du jour pur et simple proposé par Gustave Cavour en faveur du ministère.

(1) Art. 26. — La liberté individuelle est garantie. Nul ne peut être arrêté ou traduit en justice si ce n'est dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit. — Art. 71. — Nul ne peut être distrait de ses juges naturels. En conséquence, il ne pourra être créé de tribunaux ou commissions extraordinaires.

En 1861, le Parlement national siégeant à Turin avait proclamé le royaume d'Italie avec Rome pour capitale. Mais Rome n'étant pas encore annexée, la capitale effective continuait à être Turin.

Les aspirations politiques de tous les Italiens se concentraient sur Rome et Venise qui manquaient encore pour que l'unité italienne fût achevée. Mais, tandis que le parti modéré attendait ce résultat de la diplomatie et de la force militaire dirigées par le roi, le parti progressiste comptait sur l'action et l'initiative du peuple. La première politique était personnifiée par le comte de Cavour, la seconde par le général Garibaldi.

Après la mort de Cavour, M. Ricasoli, son successeur, ne resta pas longtemps aux affaires, il fut remplacé par M. Rattazzi, considéré jusqu'alors comme un représentant du parti *progressiste ou d'action.*

Aussi l'avènement de M. Rattazzi fut-il interprété dans la péninsule et en Europe comme favorable aux projets du général Garibaldi. Celui-ci se mit à organiser des milices et à enrôler des volontaires pour hâter l'accomplissement de l'unité nationale. L'opinion publique crut qu'en raison de ses accointances avec le parti d'action le cabinet Rattazzi tolérait et même encourageait ces armements.

L'agitation croissante qui se manifestait mettait le Gouvernement dans une situation délicate, car la diplomatie européenne était hostile à toute annexion immédiate de Rome et de la Vénétie. Aussi, le ministère, pour affirmer sa correction d'attitude à l'égard de l'Europe, se vit-il obligé de désapprouver publiquement les menées du général Garibaldi et de ses partisans.

Ces déclarations ne suffirent pas à arrêter le mouvement : bientôt le peuple se souleva en Sicile au cri de « Rome ou mort », et le général Garibaldi, après avoir organisé, dans cette île, une expédition, s'embarqua à Catane et passa dans la péninsule. Le Gouvernement dut lui opposer des troupes et en arriver à l'affaire d'Aspromonte, où Garibaldi fut blessé et fait prisonnier le 30 août 1862.

Dès le début de l'insurrection, l'état de siège avait été proclamé en Sicile, « afin de dompter sur tous les points l'au-

« dacieuse révolte et restaurer l'empire des lois méconnues « et outragées dans l'île entière ». En cette circonstance, le ministère assuma franchement la responsabilité des mesures exceptionnelles parce que les moyens de répression ordinaires lui parurent insuffisants pour rétablir rapidement l'ordre dans les provinces soulevées et sauvegarder les intérêts de la monarchie et de l'unité italiennes (1). L'état de siège fut également décrété à Naples quand le général Garibaldi eut abordé dans la péninsule.

Les mesures de police prises en Sicile et dans les provinces napolitaines furent connexes et cependant n'eurent pas le même caractère.

En Sicile, l'insurrection avait éclaté quand on proclama l'état de siège; cette mesure fut donc répressive. Au contraire les provinces napolitaines n'étant pas révoltées au moment de la déclaration d'état de siège, on eut recours à ce moyen préventif, car on craignait de voir l'insurrection sicilienne gagner le continent.

Cette distinction paraît intéressante. On peut se demander, en effet, si les principes généraux du droit public autorisent à proclamer l'état de siège par crainte d'un péril social ou si, au contraire, l'état de siège ne peut et ne doit être mis en vigueur que si les troubles et les désordres se sont déjà manifestés.

A notre avis, le Gouvernement ne peut user, à titre préventif, que des moyens de police ordinaires. L'état de siège est essentiellement une mesure de répression. Cependant il faut admettre qu'un danger à la fois grave et imminent peut justifier l'application de l'état de siège.

Quand l'état de siège est déclaré comme mesure répressive ou sous la menace d'un danger imminent, le Gouvernement se rend facilement compte des régions troublées auxquelles la déclaration doit s'étendre. S'il s'agit, au contraire, d'une mesure préventive, on risque de se tromper sur l'étendue du territoire que doit comprendre le décret de proclamation. C'est ce qui arriva en 1862. On mit en état de siège toutes

(1) Ces motifs sont exposés dans le *Rapport* présenté à S. M. le Roi par le Conseil des ministres pour l'approbation de l'état de siège en Sicile (*Gazzetta uffiziale* du 22 août 1862).

les provinces napolitaines sans exception, ce qui constituait un fait grave et sans précédent. Ces provinces sortaient d'un régime de pouvoir absolu; les citoyens n'avaient pas eu le temps de s'habituer à la liberté; le sentiment des droits reconnus par la Constitution n'avait pas pénétré dans les masses et la vie politique et économique ne s'était pas encore développée. C'est pour ce motif que la déclaration d'état de siège prononcée avec une telle généralité ne suscita pas trop de mécontentement parmi les populations et ne produisit pas de perturbations. De plus, les provinces napolitaines étaient infestées par le brigandage et l'état de siège fournissait l'occasion d'envoyer des troupes dans les villages et de poursuivre les bandits avec vigueur. Mais aujourd'hui que la vie publique et économique est active dans les moindres centres, un état de siège proclamé dans les mêmes conditions qu'en 1862 provoquerait probablement une révolution.

Ces considérations, d'ordre politique, confirment les principes juridiques qui s'appliquent à l'état de siège.

Par cela seul que cette mesure entraîne fatalement une suspension des garanties constitutionnelles, elle doit être prise dans les limites de la stricte nécessité et seulement sur les territoires où il existe des motifs de déroger au droit commun.

En 1862, comme en 1853 et 1848, le Gouvernement s'attribua le droit de déclarer l'état de siège. Les dispositions des décrets royaux qui concentraient à cette occasion les pouvoirs politiques et militaires entre les mains des généraux commandant les divisions et subdivisions, tendaient spécialement à suspendre la liberté de la presse et le droit de réunion. Dans les provinces napolitaines, le port et la détention d'armes étaient en outre prohibés. Mais, ni en Sicile ni à Naples on ne modifia le fonctionnement régulier de la justice; les juridictions demeurèrent intactes; les commissaires extraordinaires n'eurent pas la faculté de déférer la connaissance des crimes et délits de droit commun aux tribunaux militaires. L'expérience des faits nous permet donc de conclure que l'état de siège, tel qu'il est pratiqué en Italie, n'a pas pour conséquence obligatoire un déplacement de juridiction. L'attribution aux tribunaux militaires des délits dont la compétence appartient aux tribunaux ordinaires serait certainement une

mesure encore plus grave que toute interruption de la liberté de la presse et du droit de réunion.

Dans tous les cas, en l'absence de texte législatif réglant les conditions et les effets de l'état de siège, il est indispensable que le Gouvernement définisse, à chaque application, la portée de la mesure, c'est-à-dire les restrictions que subissent les franchises constitutionnelles d'après les exigences de la situation.

C'est le 12 août 1862, que fut signé, en Conseil des ministres sur la proposition du président du Conseil, ministre de l'intérieur, le décret royal par lequel était provisoirement confié au préfet de Palerme, Efisio Cugia, la direction politique et militaire de l'île de Sicile (1). Un second décret du 17 août 1862, rendu dans la même forme que le premier, déclarait en état de siège toutes les provinces de la Sicile et nommait commissaire royal extraordinaire, avec les plus amples pouvoirs, le préfet de Palerme (2). Celui-ci, par une proclamation datée du 20 août, mit en vigueur l'état de siège et prit les mesures que la situation comportait. Il faut bien le remarquer, le décret royal du 17 août n'entraînait pas par lui-même l'application de l'état de siège ; c'est la déclaration du commissaire royal, datée du 20 août, qui eut cette conséquence effective (3). Elle prescrivait aux commandants des divisions et subdivisions militaires de disperser par la force les bandes armées et les réunions tumultueuses et suspendait la liberté de la presse en défendant d'imprimer et de colporter les journaux.

La déclaration du commissaire extraordinaire a, pour le droit public italien, une importance au moins aussi grande que le décret royal en vertu duquel elle fut rendue, car elle fixe les mesures adoptées pour assurer l'efficacité de l'état de siège.

(1) *Gazzetta uffiziale*, du 16 août 1862.

(2) *Gazzetta uffiziale*, du 21 août 1862.

(3) Le président du Conseil, en communiquant le décret du 17 août au préfet de Palerme et en lui annonçant que les provinces méridionales du royaume pourraient être mises sous le régime militaire, ajoutait : « Prenez garde de « n'en venir à cette mesure que lorsque vous l'estimerez absolument nécessaire. » Le ministre espérait encore qu'il serait inutile de publier le décret du 17 août et que la Sicile rentrerait d'elle-même dans le calme. C'est pour ce motif, qu'interpellé le 20 août au Sénat, M. Rattazzi ne donna pas connaissance du décret royal signé le 17 août. Cela résulte d'une déclaration faite par cet homme d'État à la Chambre des députés dans la séance du 27 novembre 1862.

La législation ne définissant pas l'état de siège, il en résulte, comme nous l'avons vu, que le Gouvernement est obligé de s'inspirer des circonstances pour fixer, soit par décret royal, soit par un acte de commissaire extraordinaire, les conditions d'état de siège chaque fois que cette mesure est ordonnée. Ces conditions varient par conséquent avec les situations. Il n'en serait pas de même si la loi réglait cette matière ; elle spécifierait dans quelles limites les garanties constitutionnelles doivent être suspendues, et le Pouvoir Exécutif n'aurait qu'à se référer, pour l'application de l'état de siège, aux dispositions de la loi.

La proclamation du commissaire royal doit donc être considérée comme ne formant qu'un tout avec le décret royal d'état de siège, puisque celui-ci, établissant simplement le principe de l'état de siège, ne pouvait se suffire à lui-même. C'est à tort qu'elle fut insérée dans la *Gazette officielle* en dehors de la partie réservée aux actes du Gouvernement comme s'il s'agissait d'une nouvelle quelconque. En réalité, cette proclamation avait une importance capitale.

Le général Cugia fut remplacé par le général Henri Cialdini dès le 21 août 1862 (1). Un autre décret du 22 août 1862, rendu dans la même forme que les précédents, sur la proposition du ministre de la guerre, mobilisait toutes les troupes de Sicile et les mettait sur le pied de guerre (2).

Dans les provinces napolitaines, ce fut le général Alphonse La Marmora que le décret royal du 15 août investit provisoirement de la direction politique. Le préambule du décret, qui visait celui du 12 août rendu pour la Sicile, expliquait en ces termes les motifs de la mesure prise dans la péninsule : « Attendu que la situation actuelle conseille de concentrer aussi dans les provinces napolitaines en une seule autorité la suprême direction militaire et politique de ces mêmes provinces. »

Un autre décret, rendu au Conseil des ministres, le 20 août 1862, déclarait en état de siège la ville de Naples et les provinces napolitaines, et plaçait toutes les autorités civiles et militaires dans la dépendance immédiate du général La Mar-

(1) *Gazzetta uffiziale*, du 23 août 1862.
(2) *Gazzetta uffiziale*, du 2 septembre 1862.

mora, nommé commissaire extraordinaire (1). Presque en même temps, un décret du 24 août autorisait le commissaire royal à mobiliser les troupes des provinces napolitaines et à les mettre sur le pied de guerre, si les circonstances l'exigeaient (2).

Ces décrets furent suivis d'une proclamation du général La Marmora, datée du 25 août, qui mit en vigueur l'état de siège dans les provinces de Naples. Les articles essentiels de cette proclamation remettaient les pouvoirs aux généraux commandant les divisions et subdivisions territoriales, prescrivaient de disperser les attroupements, prohibaient la détention d'armes, interdisaient la publication des journaux sans autorisation spéciale, enfin permettaient, par mesure administrative, la saisie, la suspension et la suppression des feuilles périodiques.

La commission extraordinaire insistait sur cette idée qu'il n'était en rien touché au fonctionnement de la justice, et que les mesures visaient seulement les perturbateurs qui n'avaient pas craint de déchaîner la guerre civile sous prétexte de hâter l'œuvre de l'unité nationale. La proclamation se terminait par un appel aux bons citoyens et aux milices locales qui pourraient aider les troupes à maintenir l'ordre (3).

L'état de siège fut levé, à Naples et en Sicile, par un décret du 16 novembre 1862, mais les préfets de Naples et de Palerme continuèrent à centraliser tous les pouvoirs politiques entre leurs mains (4).

Comme l'indique la date de ce dernier décret, l'état de siège, proclamé pour arrêter l'expédition de Garibaldi et empêcher l'insurrection de se propager, fut maintenu après la défaite de ce général et alors que la situation politique des provinces napolitaines ne justifiait plus de mesures exceptionnelles. En réalité, l'état de siège fut prolongé, en Sicile, pour réprimer la camorra, et à Naples, pour détruire la camorra et le brigandage. Le gouvernement explique lui-même qu'il avait eu l'idée, dès

(1) *Gazzetta uffiziale*, du 26 août 1862.

(2) *Gazzetta uffiziale*, du 2 septembre 1862.

(3) La proclamation du général La Marmora fut, comme celle du général Cugia, insérée dans la *Gazzetta uffiziale*, du 26 août 1862, sous la rubrique : « Dernières nouvelles ».

(4) *Gazzetta uffiziale*, du 17 novembre 1862.

le début, de profiter de l'état de siège, pour porter remède à ces deux plaies sociales ; après la déroute de Garibaldi, elles lui parurent un motif suffisant de maintenir l'état de siège (1).

Au moment où le Gouvernement crut devoir prendre les mesures que nous venons de rappeler, le Parlement était en exercice ; mais le ministère, considérant la déclaration d'état de siège comme une prérogative gouvernementale, ne demanda pas d'autorisation aux Chambres. Bien plus, dès le 20 août, le sénateur Giulini ayant interpellé le cabinet sur la situation politique en Italie, M. Rattazzi, qui avait fait signer, le 17 août, le décret relatif à la déclaration d'état de siège, ne laissa pas soupçonner la résolution qu'il avait prise. Il se borna à faire connaître les progrès de l'insurrection et prit l'engagement de le réprimer. De sorte que le Sénat accepta les déclarations du ministre et vota l'ordre du jour suivant : « Le Sénat, con-
« vaincu que le ministre agira dans les circonstances actuelles
« avec la plus grande énergie pour assurer le respect de la
« loi et la dignité de la couronne et du Parlement, passe à
« l'ordre du jour. »

La Chambre des députés ne put demander aucune explication immédiate au Gouvernement, car elle fut prorogée le 21 août 1862. Plus tard, après la levée de l'état de siège, quand le ministre Rattazzi se vit reprocher, devant la Chambre, d'avoir dissimulé la vérité au Sénat, il répondit qu'il avait gardé le silence parce que, jusqu'au dernier moment, il espérait éviter l'application du décret.

Les événements s'étaient entièrement déroulés quand le Parlement se réunit de nouveau. La Chambre des députés demanda compte au Gouvernement de sa politique. Du reste, le ministère déclara qu'à défaut d'interpellation, il aurait lui-même provoqué les explications qui devaient justifier sa conduite.

La discussion qui suivit l'interpellation du député Bon-Compagni dura plusieurs séances ; elle touchait à de nombreuses questions, parmi lesquelles nous relèverons seulement ce qui était relatif à l'état de siège.

Le député Bon-Compagni tout en reconnaissant que la

(1) Voir les déclarations de M. Rattazi dans le compte rendu de la séance du 20 novembre 1862.

nécessité de proclamer l'état de siège existait au début, reprochait au Gouvernement de l'avoir maintenu après la défaite de Garibaldi. Le ministère aurait dû alors s'entendre avec le Parlement pour arrêter les mesures les plus propres à ramener la tranquillité dans les provinces de Naples et de Sicile. En principe, le Gouvernement devait faire face aux événements sans déroger au droit commun. Si, cependant, des mesures exceptionnelles avaient été indispensables, le Parlement ne les aurait certainement pas refusées. Le ministre était donc en défaut pour avoir prolongé l'état de siège sans demander au Parlement les moyens de rétablir l'ordre.

Plusieurs autres orateurs insistèrent sur ce point et le ministère, s'apercevant qu'il ne pouvait réunir une majorité en sa faveur, finit par présenter au roi sa démission. Elle fut communiquée à la Chambre le 1er décembre 1862 par M. Rattazzi qui affirma encore que le cabinet avait maintenu l'ordre et sauvé les institutions menacées.

La discussion cessa immédiatement, car l'interpellation et l'ordre du jour furent retirés. Du reste, dans cette discussion très étendue, la question juridique et constitutionnelle fut reléguée au second plan. La majorité de la Chambre tenait surtout à renverser le ministère qui était un cabinet de coalition et on se cantonna de part et d'autre sur le terrain politique. On ne songea donc pas à exprimer le souhait de voir une loi réglementer l'état de siège. Cependant, l'occasion permettait d'en démontrer la nécessité : on reconnaissait et on déplorait le danger de laisser un ministère suspendre, à son gré, les garanties constitutionnelles dans telle ou telle région; comment ne se préoccupait-on pas de conjurer à l'avenir une pratique qui paraissait abusive?

Il n'est donc permis de tirer aucune conclusion de ces longs débats ; le ministère donna sa démission avec la conscience d'avoir rempli son devoir, et la Chambre, satisfaite de cette solution, ne se prononça pas sur la question de savoir si la déclaration d'état de siège est une prérogative du Pouvoir Exécutif (1).

(1) On peut consulter à ce sujet les *Atti del Parlamento italiano.* Discussion della camera dei deputati, 1862.

Les dernières applications de l'état de siège en Italie sont de date si récente qu'il est difficile d'en dégager le caractère et les conséquences. Aussi résumerons-nous les faits et les mesures dont ils ont été suivis.

Les conditions politiques, économiques et administratives de la Sicile avaient, depuis plusieurs années, provoqué des haines violentes contre les autorités locales. Ces haines, longtemps contenues, finirent par éclater au mois de décembre 1893. Les populations s'insurgèrent, et les villes comme les campagnes furent bientôt le théâtre de scènes de meurtre, de pillage et d'incendie. Les ennemis des institutions du Royaume profitèrent de cet état de choses et aggravèrent le mal. Bientôt les moyens ordinaires de police parurent insuffisants et on réclama de tous côtés des mesures plus énergiques. C'est à la suite de ces événements que l'état de siège fut déclaré dans toute la Sicile par un décret royal promulgué, à Palerme, le 3 janvier 1894 (1).

Nous croyons intéressant de noter que ce décret a été contresigné par tous les ministres, tandis que les décrets analogues, rendus en 1849, 1852 et 1862, ne portaient que la signature du ministre de l'intérieur. Le gouvernement de cabinet s'est, en effet, développé en Italie avec les institutions représentatives et le fait que nous signalons est une conséquence de l'application plus exacte de ce système.

Le décret royal du 3 janvier 1894 se composait de deux articles seulement : le premier déclarait l'état de siège à Palerme et dans les provinces de Sicile. Par l'article 2, le lieutenant général R. Morra de Lavriano, commandant du XIIe corps d'armée, était nommé commissaire royal extraordinaire avec pleins pouvoirs. Toutes les autorités civiles et militaires devaient lui être subordonnées. Un édit du commissaire royal qui suivit ce décret, fit connaître les pouvoirs dont il était désormais investi et, tout en réservant les autres mesures qui pouvaient être ultérieurement nécessaires, mit en vigueur les articles 246, 251 et 546 du Code pénal militaire. Un second édit, daté du 5 janvier, prohibait les rassemblements sans armes autorisés par l'article 32 de la Constitution (2) et mena-

(1) *Gazzetta uffiziale*, du 5 janvier 1894.

(2) Art. 32. — Est reconnu le droit de se réunir paisiblement et sans armes

çait de l'arrestation immédiate ceux qui n'obtempéreraient pas aux injonctions des agents de l'autorité.

Les ordonnances du commissaire royal ne portaient pas atteinte à la liberté de la presse, mais les directeurs de journaux furent avertis verbalement que, s'ils abusaient de la liberté qui leur était laissée, leurs feuilles seraient immédiatement supprimées. Plusieurs journaux locaux ou expédiés du continent ont été saisis par mesure administrative, mais aucun décret n'a restreint d'une façon explicite la liberté de la presse. Un décret du 20 janvier instituait les tribunaux militaires auxquels devait être déférés : 1° tous les crimes contre la sûreté de l'État ; 2° toutes les contraventions au décret prescrivant le désarmement.

Le décret le plus digne d'attention, au point de vue du droit public, est celui du 7 janvier par lequel le commissaire extraordinaire autorisait pour deux mois la prorogation des échéances.

Une telle mesure s'explique difficilement comme conséquence de l'état de siège. On ne trouve rien de semblable ni dans l'histoire de l'Italie ni dans celle des pays étrangers : le commandant d'une contrée déclarée en état de siège ne prend pas des dispositions qui modifient la loi surtout en matière de droit privé. Ses pouvoirs sont essentiellement des attributions de police et c'est seulement dans cet ordre d'idées qu'il peut agir. Les décrets ou ordonnances d'un commissaire extraordinaire, même pendant l'état de siège, ne peuvent aller jusqu'à troubler les rapports juridiques réglés par le Code civil et le Code de commerce. On ne comprend pas en vertu de quels principes les obligations résultant de contrats privés seraient altérées par des mesures extraordinaires de police. Le Parlement lui-même, s'il votait une loi réglant l'état de siège, ne pourrait sanctionner parmi les effets de la déclaration de l'état de siège la suspension des lois civiles et commerciales.

En un mot, on peut, par la déclaration d'état de siège,

en se conformant aux lois qui peuvent en régler l'exercice dans l'intérêt de la chose publique. Cette disposition n'est pas applicable aux réunions dans les lieux publics ou ouverts au public, lesquelles restent entièrement soumises aux lois de police.

modifier, dans une mesure plus ou moins large, les règles de police ordinaires ; on peut même, pour certains crimes ou délits, substituer les juridictions militaires aux tribunaux de droit commun, mais on ne peut troubler les intérêts privés en suspendant l'application des lois civiles et commerciales.

L'état de siège fut également déclaré dans l'Italie centrale au mois de janvier 1894. Depuis quelque temps, la région de Massa et de Cassare était infestée par des bandes armées qui coupaient les fils télégraphiques, barricadaient les routes, attiraient les soldats dans les embuscades et poussaient les ouvriers à la grève.

Après plusieurs combats entre ces bandes et les carabiniers, le Gouvernement se décida à proclamer l'état de siège par un décret royal, daté du 17 janvier 1894. Ce décret, qui était signé par tous les ministres et visait spécialement les articles 243 et 246 du Code pénal militaire, désignait le général Heusch comme commissaire extraordinaire. Les tribunaux militaires furent immédiatement institués et on adopta des mesures analogues à celles qui avaient été prises en Sicile.

Au moment de la proclamation de l'état de siège en Sicile et dans l'Italie centrale, le Parlement était ajourné. Les Chambres devaient se réunir le 25 janvier. Mais, pour des *motifs de sûreté publique*, un décret royal prorogea de nouveau les Chambres jusqu'au 20 février.

A cette date, les Chambres se sont réunies, on a discuté plusieurs interpellations relatives à l'attitude du Gouvernement et à sa responsabilité constitutionnelle, mais aucun vote définitif n'a été admis sur la nécessité de publier une loi relative à l'état de siège ; par contraire, la Chambre des Députés a approuvé une motion de confiance au Cabinet, qui avait sauvegardé l'ordre public. C'est un bien pour les circonstances de la situation actuelle ! Mais le Parlement d'une nation civilisée a le devoir de pourvoir à l'avenir ; et nous déplorons encore une fois que le Parlement italien n'ait pas pris l'initiative d'un projet de loi sur ce sujet. L'état de siège continue à l'heure actuelle en Sicile (1).

(1) L'état de siège a été levé par un décret royal du 2 juin 1894 dans l'Italie centrale (Massa et Carrara ou Lunigiano).

Nous avons terminé l'exposé des diverses applications de l'état de siège faites en Italie depuis 1849. Malgré les hésitations d'une pratique qu'aucune loi positive n'a réglementée, il nous est possible de dégager de ces applications trois principes qui ne sont pas absolument conformes à la saine doctrine du régime représentatif, mais semblent désormais faire partie du droit public italien (1). Ces principes, que nous donnons en forme de conclusion, sont les suivants :

I. — L'état de siège est déclaré par décret royal, que le Parlement soit ou non en session.

II. — La convocation des Chambres n'implique pas *ipso facto* la levée de l'état de siège.

III. — Le Parlement peut examiner la conduite du ministère et se prononcer à son égard par un vote de confiance ou de blâme ; mais le Pouvoir Législatif n'a pas le droit d'ordonner la levée de l'état de siège. Les mesures prises par le ministre et par les commissaires extraordinaires produisent donc leurs effets. La seule sanction des prérogatives du Parlement consiste dans la mise en minorité du cabinet.

F. P. Contuzzi,
Professeur à l'Université de Naples.

(1) *A consulter sur ce sujet :* Francesco P. Contuzzi, Dello stato d'assedio, studi di Diritto Costituzionale, dans le *Digesto Italiano.* Torino, 1890. — *Idem ; Manuale di Diritto Costituzionale*, ad uso degli studenti delle Universite e degli aspiranti alle carriere amministrative e giudiziarie, consulare e diplomatice. Unione tipografico editrice. Torino, 1894.

LE PROBLÈME COLONIAL

ASSUJETTISSEMENT, AUTONOMIE OU ASSIMILATION [1]

Le problème colonial n'est pas une simple question d'expansion à outrance. Il ne s'agit pas simplement de multiplier le nombre des individus soumis à la domination de la métropole et celui des kilomètres carrés sur lesquels flotte son drapeau. S'il en était ainsi, les explorateurs, les militaires et les marins suffiraient à le résoudre. L'économiste et le jurisconsulte n'auraient rien à voir dans cette question d'amour-propre national.

Mais ce serait là de la mégalomanie pure et simple. La découverte et la prise de possession rendent la colonisation possible, mais ne la constituent pas. Celle-ci ne consiste pas plus à acquérir un domaine colonial que l'agriculture à acheter des propriétés. Coloniser, c'est fonder une nouvelle société civilisée. La question de savoir quels sont les rapports politiques et économiques qu'il convient d'établir entre elle et la mère-patrie constitue le problème fondamental qui domine toute la législation coloniale. Or, en cette matière, trois conceptions distinctes sont possibles. Chacune d'elles se résume dans l'une des trois formules suivantes : assujettissement,

(1) BIBLIOGRAPHIE. — *Recueil des délibérations du Congrès colonial national* de Paris, 1889-1890, 3 vol. — *Congrès colonial international* de Paris, 1889. — ISAAC, *Constitution et sénatus-consultes.* — ISAAC, Note déposée à l'appui d'une proposition de revision du régime des colonies, et Rapport fait au nom de la commission du Sénat (*Journal officiel*, documents parlementaires, Sénat, session ordinaire de 1888, p. 40 à 88, et session ordinaire de 1890, p. 210 à 237). — DISLÈRE, *Traité de législation coloniale*, Paris, 1886, et *Notes sur l'organisation des colonies.* Paris, 1888. — P. LEROY-BEAULIEU, *Colonisation chez les peuples modernes.* Paris, 1891, 4e éd. — CHAILLEY-BERT, *La colonisation de l'Indo-Chine, l'expérience anglaise.* Paris, 1892. — AVALLE, *Notices sur les colonies anglaises.* Paris, 1883. — DESCHAMPS, *Histoire de la question coloniale en France.* Paris, 1891. — H. MAGER, *Cahiers coloniaux de 1889.* Paris, 1889. — E. PETIT, *Organisation des colonies françaises.* — CAUWÈS, *Cours d'économie politique*, t. II. Paris, 1893. — THOROLD ROGERS, *Interprétation économique de l'Histoire* (trad. Castelot). Paris, 1892.

autonomie, assimilation. Suivant que l'on s'abandonne à l'une ou à l'autre de ces trois tendances, on est amené à résoudre d'une manière différente tous les problèmes législatifs que soulèvent les rapports de métropole à colonie. Le régime législatif des colonies et leur représentation dans la métropole, l'administration centrale et l'administration locale, les droits des colons et les libertés locales, l'organisation financière et le régime commercial, l'organisation militaire et la conservation des colonies, toutes ces questions politiques ou économiques, aussi diverses que multiples, ont subi, dans tous les pays colonisateurs et à toutes les époques, le contre-coup de la théorie dominante : assujettissement, autonomie ou assimilation. En adoptant l'une ou l'autre de ces trois manières de voir, on s'engage à fond sur toutes les questions que nous venons de signaler et on est amené logiquement à résoudre chacune d'elles d'une manière déterminée.

On a cherché, il est vrai, à se soustraire à la tyrannie d'une formule théorique générale. Au Congrès colonial national de 1890, M. Isaac, sénateur de la Guadeloupe, avait proposé d'émettre le vœu « que le régime colonial de la France reste fondé sur le principe de l'assimilation », demandant ainsi au Congrès de choisir entre les deux tendances vers l'autonomie ou vers l'assimilation. Le Congrès, auquel les idées de M. Isaac paraissaient trop absolues, ne voulut pas s'engager, en émettant, dès ses premières séances, un vœu préjugeant ainsi son opinion sur un ensemble de questions qu'il se proposait de discuter une à une. Il refusa pour le même motif de s'associer à un amendement de M. Moncelon dont les considérants très étendus n'étaient qu'une longue critique de l'opinion de M. Isaac et mettaient en relief les avantages de l'autonomie. La majorité s'accorda pour déclarer que « les expressions assimilation et autonomie devaient être bannies du débat », que « c'était s'engager dans une impasse que de s'enfermer dans l'une ou l'autre de ces deux formules », qu'il fallait « considérer purement et simplement les faits et laisser de côté les questions de mots ». « D'ailleurs, opina un membre, si le débat doit porter sur ces termes, il n'aboutira jamais, car, parmi les partisans de l'assimilation, il n'en est pas deux qui s'entendent sur la portée de cette expression. » Un autre

ajouta qu'il fallait se mettre en garde contre les dangers d'une formule trop générale susceptible d'être adoptée par des personnes qui ne seraient pas d'accord sur le fond et dont le dissentiment apparaîtrait dès que l'on en viendrait aux applications. Cédant à toutes ces considérations, la première section du Congrès, écartant les vœux qui lui étaient proposés, vota une résolution qui était acceptable pour tous, parce qu'elle n'engageait à rien. La section, « considérant que les diverses colonies françaises sont placées dans des conditions géographiques, politiques, économiques profondément différentes ; — qu'il est par suite impossible de leur appliquer un régime uniforme », émit le vœu : *qu'à chaque colonie ou groupe de colonies soit appliqué un régime spécial établi en vue des intérêts généraux de la France et des intérêts particuliers de la colonie.* On avait discuté pendant deux jours (séances des 11 et 12 décembre) pour aboutir à la proclamation de cette opinion, aussi vague que banale. Ce vœu ne rencontra et ne pouvait rencontrer aucune opposition au sein de l'Assemblée générale du Congrès qui se l'appropria sans difficulté. Malheureusement, il ne résolvait rien. Les partisans et les adversaires de l'assimilation, n'ayant pu remporter ni les uns ni les autres une victoire générale dès le début, durent ensuite livrer bataille sur chaque point particulier.

C'est qu'en effet il est illusoire d'essayer de se soustraire à une discussion théorique qui s'impose malgré tout. On aboutit simplement ainsi à substituer à une discussion d'ensemble un examen en détail; mais, sur chaque question particulière, il faut toujours remonter aux principes, car ce sont toujours les mêmes conceptions théoriques irréductibles qui sont en jeu. Or, l'on ne voit pas les avantages d'un pareil morcellement. Ce serait, d'ailleurs, par trop commode s'il suffisait, pour résoudre une difficulté, de bannir du débat les mots qui y correspondent. Il faudrait aussi pouvoir chasser du même coup les idées qu'ils représentent et voilà ce qui est impossible. Les mots d'autonomie ou d'assimilation ne sont point en effet des formules creuses, bonnes tout au plus à alimenter une dispute scolastique et stérile. Chacun d'eux résume au contraire, ainsi que nous le verrons, une concep-

tion d'ensemble très tranchée, très précise et très nette.

Quels arguments invoque-t-on encore contre l'utilité d'une pareille discussion ?

On objecte d'abord la très grande variété de nos possessions.

Au point de vue de la situation géographique, de l'étendue, du climat, de la composition des races, du degré de civilisation, nos colonies sont placées dans des conditions très diverses. Elles ne forment point les mêmes vœux et n'ont point les mêmes besoins. Telle politique, excellente pour l'une, pourrait être détestable pour l'autre. Or, n'est-ce pas méconnaître cette vérité que de s'attacher à une formule abstraite susceptible d'une application générale ?

Ce raisonnement tire d'une idée juste une conclusion exagérée. Sans doute, il est bien évident que l'on ne saurait appliquer à toutes les colonies le même régime et cela par une raison fondamentale : c'est que toutes ne sont pas arrivées au même degré de développement. Les unes, telles que les Antilles et la Réunion, sont des sociétés mûres, complètement formées, et où l'on peut considérer l'œuvre de la colonisation comme terminée. D'autres, comme le Sénégal ou la Nouvelle-Calédonie, sont en plein travail de croissance. Il y en a enfin qui ne font que naître, comme le Congo ou le Soudan. On n'a jamais songé dans aucune théorie à appliquer immédiatement à une colonie dans l'enfance des règles complexes qui ne peuvent convenir qu'à une société déjà formée. Chaque colonie se développe lentement suivant une évolution progressive, et il suffit d'observer les différentes transformations de notre législation coloniale pour voir comment naissent et grandissent successivement les différents organes des sociétés civilisées.

Au début, la colonie nouvelle, où tout est à créer, est à l'état inorganique. L'autorité militaire ou maritime est tout; elle réunit entre ses mains tous les pouvoirs et gouverne arbitrairement le pays. Quelques règles sommaires et provisoires édictées par elle suffisent et forment alors toute la législation coloniale. La période de conquête terminée, l'introduction d'une administration civile constitue un premier progrès ; elle enlève à l'autorité militaire toutes les attributions qui ne rentrent pas naturellement dans son rôle ; des idées différentes, plus pacifiques, inspirent le gouvernement du pays; une réglemen-

tation plus compliquée et plus formaliste prend naissance qui constitue pour les habitants une première garantie. Par un second progrès, le juge se distingue à son tour de l'administrateur ; des tribunaux sont établis, et la séparation des autorités administratives et judiciaires assure aux justiciables une protection importante et essentielle. Plus tard, lorsque les Européens sont assez nombreux ou les indigènes suffisamment civilisés, des libertés locales leur sont accordées. Ils nomment des représentants qui défendent leurs intérêts, votent les impôts, discutent le budget et participent à la confection des lois. Enfin, et en dernier lieu seulement, lorsque la colonie est adulte, on peut, mais avec beaucoup de précautions, la doter du jury, de la liberté de la presse, de la liberté de réunion, et la soumettre en même temps, si besoin est, aux charges financières et militaires qui pèsent sur les pays d'Europe et qu'elle a désormais la force de supporter. Nul ne conteste que cet acheminement progressif vers l'organisation sociale des pays européens demande beaucoup de temps, et qu'il faille procéder en cette matière avec beaucoup de mesure et de prudence. Mais la question est de savoir de quelle manière seront organisées, au fur et à mesure de leur introduction et de leur développement, ces différentes institutions politiques.

Dans quelle direction la métropole entend-elle guider les pas de cette société nouvelle qu'elle s'est chargée d'élever? Est-ce vers l'autonomie ou vers l'assimilation qu'elle veut l'orienter? Par ces mots, en effet, on n'entend point un ensemble de règles immédiatement applicables, mais un but lointain vers lequel on tend et qui ne sera atteint que le jour où la colonisation du pays sera complètement terminée. Or, qu'une nation veuille diriger toutes ses colonies dans la même voie, ou qu'elle leur assigne au contraire des objectifs différents, il faut de toute manière qu'elle sache dans quel sens elle entend conduire chacune d'elles, et cela sous peine de marcher à l'aveugle, de changer de chemin à chaque instant, de ne pas avoir, en un mot, une politique coloniale. Celle-ci n'est pas autre chose en effet que l'esprit de suite apporté dans la direction des affaires coloniales par un gouvernement qui sait ce qu'il veut, qui marche constamment dans la même voie, les yeux fixés sur son but comme le marin vers l'étoile polaire,

évitant ces à-coups brusques et ces changements inconsidérés qui déroutent l'opinion publique et font naître aux colonies des aspirations qu'ils ne réalisent pas. Ainsi, la variété de son empire colonial peut sans doute forcer une nation à conduire dans des voies opposées des colonies placées dans des conditions différentes : c'est ce que fait l'Angleterre qui suit, dans ses colonies à gouvernement responsable, telles que le Canada ou l'Australie, la politique d'autonomie, et, dans ses colonies de la couronne, un système différent se rapprochant de l'assujettissement. Mais un pays doit toujours suivre une même politique dans une même colonie. Or, avant de s'engager dans l'un des trois chemins qui sont ainsi ouverts aux nations coloniales, il est bon de savoir où chacun d'eux conduit. D'où la nécessité d'étudier les mérites comparatifs des trois politiques en présence, de rechercher les conséquences, les avantages et les inconvénients de chacune d'elles.

On prétend, il est vrai, en second lieu, que les mots d'autonomie et d'assimilation, ayant été très différemment compris, sont une source d'équivoque et ne servent qu'à obscurcir la discussion. Les partisans de chaque théorie sont loin d'être d'accord sur son sens et sur sa portée. Certains confondent, comme on le fait assez fréquemment en Espagne, l'assimilation avec la centralisation et l'autonomie avec la décentralisation, et, transportant ici une distinction célèbre, ils prétendent concilier l'assimilation politique et l'autonomie administrative. Le mot d'assimilation surtout a prêté à de nombreuses confusions, et l'on a pu dire que, parmi ses partisans, il n'y en a pas deux qui l'entendent de la même manière. On l'a demandée souvent pour des motifs opposés et en vue de résultats tout à fait différents. Il y en a qui, lorsqu'on leur parle d'assimilation, pensent tout de suite aux indigènes, et se figurent que c'est la politique à suivre à leur égard qui est en jeu, alors qu'en réalité, il s'agit d'une question toute différente. L'assimilation des colonies est si peu celle des indigènes qu'en Algérie le refoulement de ces derniers est précisément demandé par les colons qui voudraient assimiler complètement ce pays à la France. C'est la confusion des langues. Ne vaut-il pas mieux dès lors s'abstenir de faire porter la discussion sur des expressions aussi ambiguës ?

Sans doute, les confusions que l'on signale ont été souvent commises, et cela est regrettable; mais, au lieu de désespérer, il vaut mieux en chercher les causes.

La première tient à la fécondité même de ces principes. Chacun de ces trois mots : assujettissement, autonomie, assimilation, résume un programme complet comprenant toutes les questions politiques ou économiques que soulève la législation des colonies. Or, cette tournure d'esprit qui permet de concevoir des idées d'une manière synthétique n'est pas donnée à tout le monde. Beaucoup de personnes, incapables de s'élever à une vue d'ensemble, n'ont aperçu qu'un côté ou que quelques côtés seulement du problème. Tandis que les uns songeaient seulement aux douanes et aux finances, les autres ne pensaient qu'au jury ou aux droits politiques des colons. Le même mot éveillait ainsi des idées diverses chez des hommes dont les préoccupations ordinaires étaient différentes.

La seconde cause de confusion, c'est que l'on n'a voulu voir que deux politiques en présence là où en réalité il en existe trois. On a circonscrit la lutte entre l'autonomie et l'assimilation, et on a appelé autonomie tout ce qui n'était pas assimilation et *vice versa*. Au Congrès colonial international de 1889 (troisième séance générale), M. Isaac présenta de l'autonomie et de l'assimilation une théorie d'ensemble, qui, semble-t-il, dérouta un peu les autres membres du Congrès habitués à concevoir cette question d'une manière plus étroite. Mais, au cours de son rapport, il fut amené à dire que la Hollande suit la politique d'autonomie, et cela, parce qu'elle ne suit pas la politique d'assimilation. Cette assertion, basée sur un simple raisonnement *a contrario*, fut rectifiée par un délégué hollandais qui démontra très clairement que la politique suivie dans son pays n'avait rien de commun avec ce que nous appelons l'autonomie. La Hollande suit, en effet, une troisième politique dont les conséquences sont très distinctes de celles des deux autres, politique qui a été pratiquée par toutes les nations européennes pendant plusieurs siècles et qui est celle que nous nommons la politique d'*assujettissement*. C'est là son vrai nom. Bien qu'il soit assez disgracieux, et que l'on n'ose plus guère aujourd'hui se réclamer ouvertement d'une pareille doctrine, il faut cependant tenir compte de cette

troisième politique, ne fût-ce que pour éviter de la confondre avec les deux autres.

Nous verrons enfin que si le mot d'assimilation a été particulièrement mal compris, c'est parce que la politique qu'il désigne a ceci de particulier qu'elle peut conduire à des résultats pratiques très différents suivant la constitution du pays métropolitain.

Ces causes d'erreur ainsi déterminées, on voit que ces malentendus et ces confusions étaient à peu près inévitables à une époque où la législation coloniale n'était qu'une pratique confuse, n'ayant pas encore reçu droit de cité dans la science. Mais, s'il est vrai de dire avec Condillac « qu'une science est une langue bien faite », la tâche de la doctrine consiste précisément à dissiper ces équivoques, à définir le sens précis et la portée exacte des mots, à établir une classification rationnelle basée sur des principes. Or les mots d'assujettissement, d'autonomie et d'assimilation existent déjà ; chacun d'eux est suffisamment expressif pour pouvoir être facilement compris. Vouloir les bannir de la législation coloniale, ce serait essayer de construire sans idées générales cette nouvelle partie de la science. Chacune de ces formules correspond, en effet, ainsi que nous allons le voir, à un système *complet* et *logique* d'organisation coloniale.

I

L'assujettissement.

La politique d'assujettissement est conçue tout entière dans l'intérêt particulier de la métropole. Dans cette conception, l'État qui colonise travaille pour lui-même et pour lui seul. Le but de l'entreprise est d'augmenter la richesse de la nation et l'influence politique de son gouvernement. L'intérêt, les aspirations et les besoins des colonies elles-mêmes n'entrent pas en ligne de compte. « Les colonies, est-il dit dans une instruction curieuse adressée par le roi au gouverneur et à l'intendant de la Martinique, le 25 janvier 1765, diffèrent autant des provinces du royaume que le moyen diffère de la fin. » A un intérêt égoïste, immédiat et tangible, on n'hésite pas à sacrifier le développement même de la colonisation que

conseillerait cependant l'intérêt personnel bien compris de la mère-patrie. La politique d'assujettissement mange volontiers son blé en herbe et tue la poule aux œufs d'or. Le pays est exploité hâtivement et sans merci. La colonisation est, en somme, une affaire qu'on entreprend parce qu'on la juge avantageuse, sauf à la liquider si elle devient mauvaise. Une phrase de l'Encyclopédie résume tout ce système : « Les colonies sont faites par la métropole et pour la métropole. »

Cette manière de voir a régné en Europe presque sans partage depuis la découverte du nouveau monde jusqu'à la Révolution française. L'exploitation brutale des pays neufs a été pendant trois siècles l'idéal de tous : aventuriers, compagnies et gouvernements. Les célèbres *conquistadores* espagnols, qui ont inspiré à M. José Maria de Heredia quelques-uns de ses plus beaux vers, étaient de véritables oiseaux de proie. Dans son *Interprétation économique de l'histoire d'Angleterre*, Thorold Rogers reconnaît que Drake, Raleigh et les autres capitaines anglais sous Élisabeth étaient en définitive des pirates, et nous pouvons avouer également que nos flibustiers de Saint-Domingue ne valaient guère mieux à l'origine. Les compagnies souveraines, dont la célèbre compagnie hollandaise des Indes Orientales est le type le plus accompli, ne se servaient de leur monopole que pour pressurer les colonies. Ces marchands, incapables, suivant l'expression d'Adam Smith, de se considérer comme souverains alors même qu'ils l'étaient devenus, ne voyaient pas plus loin que leurs profits annuels, et la distribution des dividendes était leur seul idéal. Tous les gouvernements, espagnol, portugais, hollandais, français ou anglais, ne songeaient également qu'à remplir leurs coffres ou à augmenter leur puissance, et s'ils se disputaient avec tant d'âpreté le commerce des Indes et l'empire du nouveau monde, c'est qu'ils voyaient là une source inestimable de richesses, dont la possession devait leur assurer la suprématie sur leurs rivaux. La politique d'assujettissement a donc été pratiquée par tous et partout, en France comme à l'étranger. Toutefois il est juste de reconnaître, à l'honneur de notre pays, que, par suite sans doute de la générosité naturelle de notre race, elle a été appliquée chez nous avec une modération relative ; nos colonies n'ont pas connu certaines

conséquences exorbitantes que ce système a engendrées dans plusieurs pays voisins.

D'un autre côté, c'est également dans notre pays que cette politique a reçu ses premières atteintes. Toute les idées chères à la philosophie du XVIIIe siècle et à la Révolution française s'élevaient en effet contre elle. Il faut prendre en toute occasion fait et cause pour les victimes contre leurs oppresseurs. Il faut chasser les tyrans et proclamer l'indépendance des peuples. Tous les hommes sont libres et égaux, ils ont les mêmes droits et doivent se traiter en frères, sans distinction de patrie, de couleur ou de latitude. Le fait d'appartenir à une race civilisée n'est, pas plus qu'une naissance illustre, une cause de supériorité. Tout au contraire, l'étonnement du bon sauvage devant les vices de la civilisation est un des thèmes favoris des romanciers du XVIIIe siècle. Il suffit de rappeler toutes ces idées alors courantes pour voir tout le parti qu'on en pouvait tirer de l'autre côté de l'Océan. Les habitants des colonies ne sont-ils pas eux aussi des opprimés, qu'il convient de défendre contre le gouvernement métropolitain, leur tyran? Ne peuvent-ils pas réclamer également leur indépendance et leur liberté ? N'ont-ils pas les mêmes droits que les habitants de la métropole, et même ne méritent-ils pas plus de sympathie, puisqu'étant plus près de la nature ils sont moins corrompus ? N'est-ce pas là tout le secret de l'engouement autrement inexplicable qui porta la France sous Louis XVI à s'allier aux Américains pendant la guerre de l'Indépendance, à la grande surprise des Canadiens français, douloureusement étonnés de voir leur ancienne patrie prendre fait et cause pour leurs ennemis héréditaires, au lieu d'employer ses flottes à reconquérir sa belle colonie perdue ?

Lorsque la cause des colonies luttant pour leur affranchissement fut ainsi devenue populaire, la politique d'assujettissement, condamnée dans l'opinion publique, commença à être abandonnée par les gouvernements européens. L'histoire de la politique de ces États envers leurs colonies au XIXe siècle est, en effet, celle de l'abandon progressif de l'ancienne doctrine : la disparition successive du système colonial en Angleterre, puis en France, en est un des épisodes capitaux. La Hollande seule a conservé le principe d'assujettissement ;

encore lui a-t-elle apporté depuis trente ans des adoucissements considérables. Dans les autres pays, il a disparu d'une manière générale tout en laissant cependant certaines traces dans l'organisation coloniale. Nous allons voir, en effet, en passant successivement en revue les différentes conséquences du système, que certaines d'entre elles subsistent encore.

1° En ce qui concerne le *régime législatif* et la *représentation des colonies*, le principe d'assujettissement aboutit logiquement aux résultats suivants. Le pouvoir métropolitain impose aux colonies, sans les consulter, la législation qu'il estime la plus conforme à ses intérêts. Les colons n'ont pas voix au chapitre : ils ne sont représentés ni dans le Parlement, ni même dans les conseils du Gouvernement. On n'a que faire de leur avis, puisque ni leurs vœux ni leurs besoins n'entrent en ligne de compte. Toutes les lois auxquelles ils obéissent sont faites par leurs maîtres, et ceux-ci ne prennent conseil que de l'intérêt politique et des besoins économiques de la métropole. Qu'importe dès lors aux colons la personne du législateur colonial? Que ce soit un gouverneur prenant un arrêté local, le pouvoir exécutif agissant par voie de décret ou d'ordonnance, ou une assemblée votant et discutant la loi, le résultat est le même pour eux. Ils n'ont pas plus de garanties assurées dans un cas que dans l'autre. Peut-être seulement, dans une assemblée législative, pourra-t-il se rencontrer une de ces âmes désintéressées qu'émeut toujours le spectacle de l'injustice pour protester en leur faveur. Lord Chatam prononcera quelques-uns de ses plus beaux discours. Ou bien, comme en France sous le règne de Louis-Philippe, il se rencontrera quelque député complaisant pour porter, moyennant finances, les revendications des colons à la tribune, et pour se charger, argent comptant, de la défense de leurs intérêts.

Cette absence de représentation a existé partout à l'origine. En France, le pouvoir métropolitain a toujours fait lui-même la législation coloniale, sauf deux dérogations partielles d'ailleurs malheureuses ; il n'a commencé à prendre l'avis des intéressés qu'en 1759, et ceux-ci n'ont été représentés au Parlement que sous les régimes républicains. Il en a été de même en Espagne et en Portugal où la représentation coloniale est de date

relativement récente. La Hollande, restée fidèle au principe d'assujettissement, a conservé l'ancien système : les États généraux du royaume fixent, par une loi organique, la constitution coloniale et les points les plus importants. Des décrets royaux ou des arrêtés du gouverneur général de Batavia en Conseil des Indes font le reste. Les habitants des colonies ne sont point consultés, et il n'a jamais été question de leur accorder des représentants aux États généraux.

2° La seconde conséquence de notre principe, c'est que *le gouvernement et l'administration des colonies*, soit dans la métropole, soit sur les lieux, sont très fortement organisés. Les colonies sont gouvernées par une main de fer, qui, dédaignant de se dissimuler sous un gant de velours, se montre au contraire à nu, afin d'ajouter l'intimidation à la force. La politique d'assujettissement s'accommode volontiers d'une centralisation excessive. Colbert et ses successeurs prétendaient administrer les colonies de Paris jusque dans les moindres détails. Les règlements locaux arrivaient tout faits au Canada de l'administration centrale, et, devant cette centralisation plus grande encore que celle de la métropole, M. de Tocqueville a pu dire : « Quand je veux juger l'esprit de l'administration de Louis XIV et ses vices, c'est au Canada que je dois aller. On aperçoit alors la difformité de l'objet comme dans un microscope. » Le même phénomène s'est produit pour les colonies espagnoles qui ont subi longtemps la tyrannie de la politique routinière, tortueuse et étroite du Conseil des Indes qui siégeait à Madrid. La doctrine de l'assujettissement, dans tous les cas, exige que dans la métropole tous les services coloniaux soient concentrés en une seule main. Elle ne répugne pas à la création d'un ministère spécial des colonies. L'un des grands arguments qu'ont fait valoir en France contre cette création les députés coloniaux, c'est que, pour donner plus d'importance à ce département, on serait conduit à exagérer encore la centralisation administrative.

Parfois au contraire, comme en Hollande, l'assujettissement a été assuré par une grande déconcentration d'autorité. Le gouvernement hollandais a délégué presque tous ses pouvoirs au gouverneur général de Batavia dont le ministre des colonies n'est, ainsi qu'on l'a justement remarqué, que le correspondant

et le représentant en Europe. Mais la liberté ne gagne rien à ce changement. A un tyran éloigné et invisible, on substitue simplement un nouveau maître plus rapproché, dont l'autorité est par suite plus sensible.

D'ailleurs, qu'il soit le simple agent des volontés de l'administration centrale ou qu'il jouisse d'une initiative propre, qu'il soit seulement le bras qui exécute ou de plus la tête qui décide, le gouverneur, dans la doctrine de l'assujettissement, est toujours un personnage hors pair, et extrêmement considérable.

Il a, tant sur les habitants que sur les autres fonctionnaires, des pouvoirs très étendus, qui peuvent aller jusqu'à les expulser de la colonie. Une étiquette rigoureuse et minutieuse sauvegarde à chaque instant son prestige dans toutes les circonstances de la vie publique. Un traitement très élevé lui permet de mener un train royal. Souvent il porte le titre de vice-roi. Quelquefois même, il a dans la colonie des pouvoirs plus étendus à certains égards que ceux du chef de l'État dans la mère-patrie. Par contre, des garanties particulières, telles que la défense d'acquérir des propriétés ou de se marier dans la colonie, ont pour but de l'empêcher de se créer une influence locale personnelle, qui pourrait l'exciter à se transformer en un souverain indépendant. Les gouverneurs espagnols, hollandais, français, ont tous possédé, dans une mesure plus ou moins large, ces différents caractères. Aujourd'hui encore, il subsiste dans notre législation coloniale de nombreuses traces de cette conception ancienne.

L'unité d'autorité, soit dans la métropole, soit dans les colonies, et en particulier les pouvoirs du gouverneur sont le trait caractéristique de la doctrine de l'assujettissement et la clef de voûte de tout le système. Ces pouvoirs donnent en effet la mesure de la défiance de la métropole vis-à-vis de la colonie. Celle-ci est traitée comme un pays conquis où l'on redoute des tentatives de soulèvement. Le meilleur moyen de les prévenir et de les réprimer paraît être de donner au représentant du gouvernement central une autorité qui lui permet de forcer au besoin l'obéissance de tous. Celui-ci est choisi, d'ailleurs, plutôt en raison de ses qualités militaires que de ses capacités administratives. Il est pris, en général, parmi les officiers de l'armée de terre ou de l'armée de mer. Comme le

capitaine de navire, il est « maître sur son bord après Dieu ».

3° Les *libertés locales* et les *droits des colons* sont complètement sacrifiés. Pas d'assemblées élues. Ni la colonie ni les communes ne possèdent un conseil composé d'habitants notables chargé de gérer leurs intérêts. Les *cabildos* (municipalités) qui s'étaient établies à l'origine dans l'Amérique espagnole, furent bientôt supprimées ; les créoles ne furent pas consultés sur l'administration de leurs affaires. Encore aujourd'hui, les colonies espagnoles n'ont pas d'assemblées locales élues. Pas de vie locale également, ou très peu, dans les colonies françaises, jusqu'à la création des assemblées coloniales en 1787. En 1672, le comte de Frontenac, gouverneur du Canada, ayant voulu réunir des États Généraux dans la colonie, s'attira une verte réprimande de Colbert, lui rappelant « qu'il est bon que chacun parle pour soi et que personne ne parle pour tous » (lettre du 30 juin 1673). Une des choses qui surprirent le plus les Anglais après la conquête du Canada fut de voir que les Français ne savaient même pas administrer une paroisse. Encore aujourd'hui, dans les Indes orientales néerlandaises, il n'y a pas d'assemblée locale élue, et, dans les colonies portugaises, il n'existe qu'un seul conseil de province où une place est faite aux notables, à côté des fonctionnaires.

En définitive, sous le système de l'assujettissement, les habitants des colonies ne jouissent d'aucune garantie, ni comme administrés, ni comme justiciables, ni comme contribuables. Administrés, ils sont soumis au bon plaisir d'un gouverneur. Justiciables, les précautions instituées dans la métropole n'existent point pour eux : encore aujourd'hui, en France, la magistrature coloniale n'est point inamovible ; le jury et la pluralité des juges en première instance n'existent que dans trois colonies. Contribuables, ils payent des impôts qui ne sont pas votés par leurs représentants. Quant à l'égalité des droits avec les habitants de la métropole, elle n'existe pas ou bien elle n'est qu'un mot. Les créoles sont tenus soigneusement écartés des fonctions publiques. Toutes les places et toutes les faveurs sont réservées aux personnes venues d'Europe. Loin de développer l'instruction dans la colonie, on s'attache au contraire à conserver l'ignorance naturelle des habi-

tants. En même temps, on entretient précieusement entre eux tous les germes de division. Les différences naturelles de race et de couleur sont accentuées par des dispositions légales injurieuses, telles que l'interdiction de mariage. On creuse le fossé naturel qui sépare le colon de l'indigène. La maxime *diviser pour régner*, dont on a fait une si large application dans les colonies espagnoles, a été également pratiquée par le gouvernement de Louis XIV. On espère ainsi qu'ignorants et divisés, les habitants des colonies seront incapables de s'entendre contre leur ennemi commun, la métropole, et ne pourront pas trouver parmi eux de chef ayant l'autorité et la capacité nécessaires pour diriger la révolte.

4° L'*organisation financière* et le *régime douanier* sont également établis en vue de l'intérêt économique de la métropole. La colonie est une propriété à laquelle on ne demande pas seulement de faire ses frais, mais de rapporter. Il faut que le trésor public et les intérêts particuliers dans la métropole y trouvent également leur compte.

L'avantage du trésor est assuré par l'organisation financière de la colonie. Les budgets locaux des colonies sont fixés par le pouvoir central ou par ses représentants. En Hollande, en Espagne, il sont votés par les Chambres. En France, le gouverneur, agent du pouvoir central, a eu autrefois et a encore aujourd'hui dans certains établissements la haute main en cette matière. Dans ces conditions, le budget local est établi principalement en vue de ménager le plus possible les ressources de la métropole. On cherche tout au moins à l'équilibrer de manière à ne rien demander à la mère-patrie, à empêcher que la colonie ne lui coûte. Souvent même, on se montre plus exigeant. On demande aux budgets coloniaux, non seulement de faire face à toutes leurs dépenses, mais encore de fournir un excédent de recettes destiné à être versé dans le trésor métropolitain. Cuba et Java ont ainsi fourni à l'Espagne et à la Hollande des bonis coloniaux. Pendant un certain temps, le budget de Cuba a non seulement payé des dépenses qui ne concernaient pas cette île, mais a versé annuellement une trentaine de millions dans le trésor de la mère-patrie. De 1830 à 1878, Java, sous le système des cultures forcées, a rapporté à la Hollande des sommes encore beaucoup plus considérables.

L'avantage des particuliers est assuré par le régime commercial, également établi par la métropole. La conséquence que produit ici la doctrine de l'assujettissement a un nom célèbre : c'est le *pacte colonial*. Les avantages que ce contrat léonin était destiné à assurer à la métropole sont bien connus : intercourse coloniale réservée au pavillon national dans l'intérêt de la marine marchande ; défense faite aux colons de vendre leurs produits à l'étranger, dans l'intérêt des consommateurs de la métropole ; défense également d'acheter à l'étranger dans l'intérêt des producteurs nationaux ; interdiction enfin de raffiner leur sucre ou de manufacturer leurs produits dans l'intérêt des raffineries et des manufactures de la métropole. Ce système, qui a reçu en Angleterre son développement le plus étendu, a également été pratiqué de ce côté de la Manche. Dans l'un et l'autre pays, il a pris corps pendant la seconde moitié du XVIIe siècle, et il a dominé pendant deux cents ans. Ailleurs, le souci des intérêts économiques de la métropole n'avait point inspiré des combinaisons aussi savantes. Mais l'interdiction faite aux colons (quelquefois même sous peine de mort) d'avoir des rapports avec des étrangers, et le monopole des compagnies aboutissaient pratiquement au même résultat.

5° Enfin, en ce qui concerne l'*organisation militaire* et la *garde des colonies*, la théorie de l'assujettissement aboutit aux résultats suivants : la métropole se charge de défendre elle-même ses colonies avec les flottes et les armées qu'elle envoie. Quant aux colons, on les utilise en temps de guerre, mais sans enthousiasme : on ne tient pas, en effet, beaucoup à leur donner une instruction militaire et des armes qu'ils pourraient être tentés de tourner contre leurs maîtres actuels. Les sacrifices que la métropole fait pour la défense de la colonie sont d'ailleurs limités par l'intérêt qu'elle attache à sa possession. Si elle juge que les « arpents de neige du Canada » ne valent pas les os de ses grenadiers, elle en accepte la perte d'un cœur léger. Le territoire colonial n'est pas, comme le territoire métropolitain, le sol sacré et intangible de la patrie. On tient au premier par intérêt, au second par sentiment. Si, à la suite d'une guerre malheureuse, un sacrifice devient nécessaire, on tâchera de le faire porter sur le territoire colonial. Plutôt que de perdre une province ou une forte-

resse en Europe, on préférera abandonner des contrées entières dans le nouveau monde. Quand le feu est à la maison, dira Choiseul, qu'importent les écuries ?

Le sentiment patriotique est si peu susceptible en cette matière que, même en dehors de toute nécessité, on n'hésite pas à échanger ou à vendre une colonie si cette opération paraît avantageuse. On dispose de la colonie comme d'une chose dont on se défait si elle cesse de plaire ou si sa possession paraît trop onéreuse. Le pouvoir métropolitain agit en bon père de famille en liquidant une affaire devenue mauvaise, en gérant son patrimoine de la manière la plus utile.

Telles sont les conséquences qui découlent logiquement du principe d'assujettissement. Cela ne signifie pas qu'il faille les envisager comme formant un bloc indivisible. Évidemment, un gouvernement qui croit bon d'appliquer certaines d'entre elles n'est pas nécessairement conduit à les adopter toutes. Il peut faire un choix. L'assujettissement peut être plus ou moins complet, plus ou moins accentué. Cela signifie simplement que toutes ces idés sont sœurs, et qu'elles marchent naturellement et ordinairement ensemble, parce qu'elles découlent également d'une même conception originaire.

Or, cette conception — et nous avons vu pour quels motifs — a été fortement battue en brèche depuis un grand siècle, et le discrédit dans lequel elle est tombée a amené l'abandon successif de la plupart de ses conséquences. Il est remarquable, en effet, que les rapports de métropole à colonie aient subi une transformation analogue à celle qui s'est opérée au sein de la famille dans les rapports de parents à enfants. On a souvent comparé la nation qui se développe et se rajeunit en colonisant à l'individu qui augmente et renouvelle sa famille en procréant des enfants, et il faut reconnaître que, sur plusieurs points, la ressemblance est frappante. Il ne serait pas difficile de trouver chez nos vieilles sociétés toutes les qualités et les travers des parents et dans les sociétés coloniales les idées et les défauts de la jeunesse. La métropole, avec tous les sacrifices qu'elle s'impose, mais aussi avec sa timidité et sa tendance à vouloir toujours tenir ses colonies en lisière, même lorsqu'elles sont arrivées à maturité, ne mérite-t-elle pas son nom de mère-patrie? Les colonies n'ont-

elles pas la fougue, l'ambition et les illusions de la jeunesse, mais aussi son inexpérience, son irritation devant tous les obstacles, son ingratitude naturelle, et son impatience de toute subordination ? Ici encore, de même que la puissance paternelle considérée comme un droit et organisée tout entière dans l'intérêt du père de famille à l'origine, a fini par être envisagée surtout comme un devoir entraînant toute une série d'obligations morales envers l'enfant, de même on est arrivé à penser que la mère-patrie n'avait pas seulement des droits, mais aussi et surtout des devoirs ; autrefois, elle exploitait son enfant ; aujourd'hui, on estime qu'elle a contracté charge d'âmes en lui donnant naissance, qu'un devoir d'éducation lui incombe, qu'elle doit travailler à son développement et veiller sur lui jusqu'à ce qu'il soit grand. Mais il est aussi difficile et aussi délicat d'élever une colonie qu'un enfant. Ici, comme en pédagogie, les avis sont très différents et on a beaucoup discuté, car la question est passionnante. Deux méthodes types d'éducation sont en présence : elles ont nom l'autonomie et l'assimilation.

II

L'autonomie.

L'autonomie est une conception virile et hardie. De même que le but de l'éducation est de faire des hommes capables de se conduire eux-mêmes et destinés à sortir de la puissance paternelle à leur majorité, de même le but de la colonisation est de former des sociétés aptes à se gouverner elles-mêmes et à se constituer, une fois mûres, en États indépendants. On peut répéter de la mère-patrie ce que l'on a dit quelquefois du tuteur romain : elle doit travailler à se rendre inutile. Son rôle est de préparer l'émancipation inévitable, de manière que la séparation s'opère sans secousse et sans aigreur. Le gouvernement métropolitain guide les premiers pas, encore inhabiles des colons ; mais, peu à peu, il leur abandonne la gestion des affaires qui les intéressent. La colonie se comporte de plus en plus comme un État autonome. Finalement, le lien diplomatique, le seul qui la rattache encore à la métropole, se rompt à son tour. Le nouvel État, indépendant et souverain, est reconnu par les puissances étrangères.

On ne peut pas dire que cette conception des rapports de métropole à colonie soit absolument étrangère à notre pays. Turgot, l'auteur de la comparaison célèbre avec le fruit mûr qui se détache de l'arbre, dans son *Mémoire au roi sur la guerre d'Amérique*, appelait les colonies « des États amis, protégés si l'on veut, mais étrangers et séparés ». Dans la préface d'un livre très intéressant sur *La colonisation de l'Indo-Chine et l'expérience anglaise*, M. Chailley-Bert a également marqué ses préférences pour cette doctrine, « car l'important, dit-il, n'est pas d'avoir des colonies qui languissent et un empire vaste et qui périclite ; c'est d'avoir semé ses idées dans le monde et laissé des héritiers de son génie. La plus glorieuse colonie de l'Angleterre, c'est encore les États-Unis. » Et cette conception n'est pas restée à l'état purement théorique. La loi du 24 avril 1833 et le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 ont, par deux fois, orienté nos colonies dans cette voie, mais ces deux tentatives par lesquelles on a essayé de faire sortir la France de sa politique traditionnelle n'ont pas été couronnées de succès et ont été bientôt abandonnées.

En réalité, l'Angleterre est la terre classique du principe de l'autonomie coloniale : c'est le seul pays où on l'ait admis avec toutes ses conséquences. Il faut reconnaître qu'en cette matière, on trouve, chez cette nation si souvent accusée par nous d'égoïsme, des idées d'une largeur et d'une générosité remarquables. Elles ont été résumées dans un passage célèbre d'un discours prononcé par lord John Russel à la Chambre des communes le 8 février 1850 : « Sans doute, disait-il, je prévois avec tous les bons esprits que quelques-unes de nos colonies grandiront tellement en population et en richesse qu'elles viendront nous dire un jour : « Nous avons assez « de force pour être indépendantes de l'Angleterre. Le lien « qui nous attache à elle nous est devenu onéreux et le « moment est arrivé où, en toute amitié et en bonne alliance « avec la mère-patrie, nous voulons maintenir notre indépen- « dance. » Je ne crois pas que ce temps soit très rapproché, mais faisons tout ce qui est en nous pour les rendre aptes à se gouverner elles-mêmes. Donnons-leur autant que possible la faculté de diriger leurs propres affaires. Qu'elles croissent

en nombre et en bien-être, et, quoi qu'il arrive, nous, citoyens de ce grand empire, nous aurons la consolation de dire que nous aurons contribué au bonheur du monde. » Et ce n'est pas là une doctrine isolée : c'est au contraire une idée courante de l'autre côté du détroit : elle revient fréquemment dans la bouche des hommes politiques ou sous la plume des écrivains anglais (1). Le mouvement continu vers la création d'institutions représentatives, puis d'un gouvernement responsable dans les grandes colonies anglaises en est d'ailleurs l'application progressive.

Le principe d'autonomie aboutit à des conséquences diamétralement opposées à celle du système de l'assujettissement. Il suffit, pour s'en apercevoir, de passer successivement en revue les mêmes problèmes que tout à l'heure en les résolvant d'après cette formule : la colonie tend à se comporter comme un État indépendant.

1° *Régime législatif et représentation coloniale.* — Les lois applicables à la colonie sont faites par un Parlement local, de même que les lois de la mère-patrie sont faites par le Parlement métropolitain. Il y a là deux législations qui, sans doute, peuvent se ressembler dans une certaine mesure, qui, parfois aussi, sont profondément différentes, mais qui, dans tous les cas, sont complètement distinctes. L'envoi de députés coloniaux au Parlement métropolitain n'a, dans ces conditions, aucune raison d'être, et il n'en est pas question. La colonie peut seulement, si bon lui semble, entretenir en Europe un agent qui est son interprète auprès du Gouvernement et qu'elle charge du soin et de la défense de ses intérêts.

C'est à peu près ce qui existe en Angleterre. Les colonies à institutions représentatives font leurs lois elles-mêmes sous réserve d'un droit de veto qui appartient à la couronne mais dont celle-ci n'use, pour ainsi dire, jamais. Aucune colonie n'est représentée au sein du Parlement métropolitain. Celui-ci a, sans doute, le droit de faire des lois dont l'observation s'im-

(1) Voir notamment les paroles d'Erskine May et de lord Derby citées dans les rapports très intéressants faits au Sénat par M. Isaac, *Journal officiel*, documents parlementaires, session ordinaire de 1888, p. 71, et session ordinaire de 1890, p. 221.

pose aux colonies, mais il n'en use qu'en cas de nécessité absolue ou lorsqu'il s'agit d'une question présentant un intérêt général ou diplomatique. L'habitude, d'ailleurs, a toujours été de respecter la législation antérieure des colonies acquises par voie de conquête ou de cession. En France, sous la Monarchie de Juillet, on avait également fait un pas vers cette autonomie législative : la loi de 1833 avait accordé aux conseils coloniaux le droit de régler par voie de décrets coloniaux les questions dont la solution n'était pas réservée à une loi ou à une ordonnance royale, mais cette autonomie partielle disparut avec les conseils coloniaux eux-mêmes en 1848.

2° *Gouvernement et administration des colonies.* — La colonie tend à se gouverner et à s'administrer elle-même. Elle s'organise comme elle l'entend et suit la politique qui lui convient. Le gouverneur qui représente le pouvoir métropolitain n'a qu'une autorité très faible et souvent purement nominale. Quant à l'administration centrale, il ne lui reste que des attributions de contrôle restreintes. C'est à peu près sur ce type que sont modelées en Angleterre les colonies à gouvernement responsable. Un gouverneur, seul fonctionnaire nommé par la Couronne, « règne sans gouverner », choisit, comme un souverain constitutionnel, ses ministres parmi les personnes investies de la confiance du Parlement colonial et assiste, impassible et à peu près impuissant, à la gestion des affaires locales.

3° *Libertés locales et droits des colons.* — Les libertés locales sont très étendues. Loin d'essayer de les entraver ou de les restreindre, la mère-patrie les laisse se développer naturellement. La vie municipale est très intense. L'assemblée élue de la colonie tout entière a des attributions beaucoup plus considérables que celle qui représenterait une province de la métropole. La décentralisation est ainsi beaucoup plus grande qu'elle ne saurait l'être en Europe. La différence qui existe entre une simple assemblée provinciale ou départementale et une Chambre ayant le droit de légiférer et devant laquelle les ministres du pays sont responsables en fournit la mesure. L'assemblée des représentants de la colonie a tous les pouvoirs d'un véritable parlement, et c'est là, on peut le dire, le trait essentiel et caractéristique du système : c'est le crité-

rium qui permet de distinguer si la colonie est ou non autonome.

Considérés individuellement, les colons possèdent toutes les garanties qui appartiennent aux hommes libres dans les pays civilisés. Toutes les précautions politiques destinées à assurer dans nos constitutions modernes la liberté et la sécurité de l'individu, l'égalité des droits, le respect de la propriété, leur sont familières et leur sont chères. Soit comme administrés, soit comme justiciables, soit comme contribuables, ils connaissent leurs droits et savent les faire respecter. Ils n'attendent pas, d'ailleurs, que le pouvoir métropolitain leur concède ou leur reconnaisse ces droits : ils les prennent eux-mêmes, prêts qu'ils sont à les défendre au besoin par les armes s'il venait ensuite les leur contester. C'est parce que l'Angleterre élevait la prétention de percevoir une taxe qui n'avait pas été votée par leurs représentants, que les colonies anglaises d'Amérique se sont soulevées et ont lancé au Congrès de Philadelphie, en 1774, cette célèbre *déclaration des droits*, revendiqués « en vertu des lois immuables de la nature et des principes de la constitution anglaise ».

Jaloux de leurs droits, ayant à leur tête des magistrats qu'ils choisissent eux-mêmes et parmi eux, les colons sont peu disposés à permettre au gouvernement métropolitain d'intervenir dans leurs affaires. La théorie de l'autonomie est, par suite, très défavorable à l'indigène, livré complètement au colon son ennemi naturel, à la haine passionnée duquel l'influence modératrice de la métropole ne vient pas faire contrepoids. L'autonomie, c'est l'anéantissement systématique ou, tout au moins, le refoulement progressif des indigènes. Ce sont les colons de l'Amérique du Nord et de l'Australie qui ont valu à la race anglaise l'épithète d'exterminatrice.

4° *Organisation financière et régime douanier.* — Ici encore la colonie fait ce qu'elle veut. Elle agit seule, dans son avantage excusif, sans tenir compte de l'intérêt de la métropole.

Le budget de la colonie est voté par l'assemblée de ses représentants, comme celui de la mère-patrie est voté par le Parlement métropolitain, et ces deux budgets sont complètement indépendants l'un de l'autre. D'une part, en effet, la colonie n'est pas tenue de verser ses excédents budgétaires

dans le trésor métropolitain; on ne lui demande point de fournir des bonis coloniaux. D'autre part, la mère-patrie ne fait de son côté aucun sacrifice et n'accorde point de subvention destinée à assurer l'équilibre du budget colonial. Bien plus, les deux pays eux-mêmes sont complètement distincts au point de vue financier, et ici encore la différence est considérable entre une colonie autonome et une province d'Europe. D'un côté, en effet, la métropole ne perçoit aucun impôt dans la colonie dont les habitants, par suite, ne contribuent en aucune manière aux charges générales de l'État: les seules taxes qu'ils payent sont celles dont la nature, l'assiette et la quotité ont été fixées par leurs représentants, et qui sont destinées à alimenter le budget de la colonie ou celui des communes. Mais, par contre, ces budgets, encaissant toutes les recettes, doivent faire face à toutes les dépenses votées par les assemblées coloniales maîtresses de leurs ressources. La métropole ne prend aucune dépense à sa charge, et elle laisse faire à la colonie toutes celles qui lui conviennent sans lui en imposer aucune. Si celle-ci se ruine, tant pis pour elle: la mère-patrie ne répond de rien et ne garantit rien. Le système, en somme, peut se résumer d'un mot : la colonie ne coûte rien et ne rapporte rien au budget métropolitain qui est établi comme si elle n'existait pas.

Une autonomie financière partielle a été établie en France par le sénatus-consulte de 1866, qui a rendu les Conseils généraux maîtres de leur budgets, et a décidé qu'en principe les colonies encaisseraient toutes les recettes et feraient face à toutes les dépenses, mais sous certaines réserves et avec des atténuations qui détruisent en partie l'effet bienfaisant de cette règle. En Angleterre, au contraire, l'exagération de cette idée a engendré la théorie du *self supporting principle*, d'après laquelle la colonie qui se fonde ne doit rien demander à la mère-patrie, mais faire face à ses dépenses de premier établissement en débutant par un emprunt et en hypothéquant son avenir. Une colonie, l'Australie du Sud, s'est fondée d'après ce principe fondamental de la doctrine de Wakefield et l'expérience a démontré qu'il y avait là une illusion dangereuse.

La même indépendance se manifeste quant au régime douanier. La métropole traite la colonie comme un pays étranger,

et réciproquement celle-ci se comporte comme un État indépendant. Elle est maîtresse de son tarif qu'elle fixe elle-même et comme elle l'entend ; elle peut suivre une politique douanière très différente de celle de la mère-patrie dont les produits, assimilés à ceux des pays étrangers, ne jouissent point nécessairement d'un traitement de faveur.

Un pas important vers l'autonomie douanière avait été fait en France par l'article 2 du sénatus-consulte de 1866, mais elle n'a jamais été complète, puisque les droits de douane ne frappaient point aux colonies les produits français seulement soumis au droit d'octroi de mer. Quant à l'Angleterre, elle a, au contraire, admis cette autonomie d'une manière absolue avec toutes ses conséquences logiques. L'acte du 28 août 1846 a rendu les colonies maîtresses de leurs tarifs et leur a permis de frapper les produits anglais au même titre que les produits étrangers ; les produits coloniaux ne jouissent plus d'aucune faveur devant la douane anglaise depuis 1860. C'est ainsi que l'on voit certaines colonies comme le Canada ou Victoria suivre une politique protectionniste complètement en opposition avec le système libéral de la mère-patrie (1).

5° *Organisation militaire et garde des colonies.* — La garde des colonies reste sans doute à la charge de la métropole tant que la séparation n'est pas accomplie, mais peu à peu chaque colonie doit se mettre en mesure de pourvoir elle-même à sa propre défense. C'est ainsi qu'en 1862 la Chambre des communes a déclaré que les colonies jouissant du self-government devraient à l'avenir pourvoir à leur sécurité intérieure par des forces de police et participer à leur défense extérieure en entretenant une armée et une marine. Cela a permis à l'Angleterre de rappeler au fur et à mesure une partie des troupes qu'elle y entretenait.

(1) C'est là ce qui explique également pourquoi certaines colonies anglaises ont été spécialement représentées lors de la signature de la Convention de Bruxelles du 5 juillet 1890, portant création d'une union internationale pour la publication des tarifs douaniers, phénomène d'ailleurs très curieux en lui-même : ces délégués des colonies anglaises figurant sur un pied d'égalité à côté des représentants des États souverains, et apposant comme eux leur signature au bas d'une convention internationale, sont la révélation d'une individualité distincte que le droit des gens accepte, en attendant qu'elle soit définitivement consacrée par la création d'une représentation diplomatique différente de celle de l'Angleterre.

Il est bien évident enfin que, dans cette conception, la métropole n'a pas le droit de disposer de sa colonie en l'aliénant. Chacune des deux parties peut seulement opter pour la séparation lorsque le lien qui la rattache à l'autre lui est devenu onéreux, et la politique d'autonomie reçoit alors sa conclusion naturelle.

III

L'assimilation.

La politique d'assimilation poursuit un but directement opposé. Son idéal n'est pas la séparation, mais tout au contraire une union de plus en plus intime entre le territoire colonial et le territoire métropolitain. Pourquoi distinguer en effet ? N'est-ce pas le même drapeau qui flotte sur tous les deux, et n'est-ce pas ici le cas d'appliquer le mot de Napoléon : « Là où est le drapeau, là est la France ? » Les colonies, dans cette conception, sont considérées comme un simple prolongement du sol de la patrie. Ce sont des provinces d'*ultra mare*, comme disent les Espagnols, ou des départements plus éloignés que les autres, voilà tout. Sans doute, il existe une solution de continuité entre ces différentes parties du territoire, mais où a-t-on vu que cette contiguïté était nécessaire pour que les mêmes lois fussent applicables ? Est-ce que la Corse en France, les Açores et Madère en Portugal, les îles Baléares, les présides du Maroc et les Canaries en Espagne ne sont pas considérés comme parties intégrantes du territoire métropolitain ? L'Algérie, les îles du Cap-Vert, les îles espagnoles du golfe de Guinée ne sont pas sensiblement plus éloignées. Dès lors, ce n'est que d'une manière purement arbitraire que l'on peut fixer une ligne de démarcation entre ces deux parties du territoire. — Il y a, objecte-t-on, toute la distance de l'Océan dont il faut cependant tenir compte. — Mais pourquoi ? La navigation à vapeur et les câbles télégraphiques sous-marins ne l'ont-ils pas aujourd'hui diminuée en grande partie et n'a-t-on pas pu dire que la mer rapproche deux pays plus qu'elle ne les sépare ? Il n'y a donc en raison aucun motif de distinguer et de refuser aux colonies le bénéfice de la législation jugée bonne pour la métropole. Le but

est de soumettre progressivement aux mêmes règles les différentes parties du territoire.

Cette politique est celle des nations de race latine, héritières fidèles du génie assimilateur de Rome. L'Espagne, le Portugal, la France y sont fermement attachées. Dans ces deux premiers pays, les colonies sont dites « les provinces d'outre-mer », et chez nous, M. Dislère (1) n'a fait qu'exprimer l'opinion générale non seulement à l'administration des colonies, mais encore dans le pays, en disant que le but à poursuivre devait être *la création progressive de véritables départements français.*

La politique d'assimilation a été grandement favorisée chez nous par le triomphe des idées républicaines : elle a suivi la même évolution, l'emportant avec elles et succombant en même temps. Elle est en effet dans la logique révolutionnaire. La Révolution française avait proclamé l'égalité de tous les citoyens et les droits déclarés par elle étaient dans sa pensée les mêmes pour tous les hommes sans distinction de latitude. La conséquence naturelle n'était-elle pas de traiter les Français des colonies comme les Français de France, et de transporter les Droits de l'homme au delà des mers? La politique d'assimilation présente d'ailleurs un caractère d'uniformité égalitaire et de simplicité logique qui devait inévitablement séduire *l'esprit classique* des Jacobins. Aussi, dès les premiers jours, on voit la Constituante s'engager à fond dans cette voie en admettant à siéger sur ses bancs les députés des colonies, et les assemblées qui l'ont suivie n'ont jamais dévié de cette ligne de conduite. Elles ont vu très nettement toutes les conséquences de l'assimilation, et elles en ont poursuivi l'application impitoyable, s'avançant plus loin dans cette voie qu'aucun autre gouvernement n'est jamais allé. La Constitution de l'an III (art. 6 et 7) posait le principe de l'assimilation absolue. Il disparut avec elle lorsque la liberté fut supprimée en France, mais pour reparaître après une assez longue éclipse, sous la Monarchie de Juillet. Celle-ci, après s'être orientée tout d'abord vers l'autonomie, reconnut qu'elle faisait fausse route, et le célèbre rapport de M. de Broglie, fait au nom de la com-

(1) *Traité de législation coloniale*, t. I, p. 15.

mission extra-parlementaire instituée en 1840 pour étudier les modifications à apporter dans le régime des colonies, concluait à l'abolition de l'esclavage, à l'établissement d'une représentation coloniale, au remplacement des conseils coloniaux par de simples conseils généraux, à l'assimilation financière, c'est-à-dire à une incorporation progressive et générale des colonies dans l'unité nationale. La Monarchie de Juillet disparut sans avoir eu le temps d'accomplir toutes ces réformes dont une partie fut réalisée par la seconde République, qui reprit sans hésiter les traditions de la première. L'article 109 de la Constitution de 1848 déclara le territoire de l'Algérie et des colonies territoire français et annonça une loi spéciale qui devait les placer sous le régime de la Constitution. La seconde République disparut à son tour sans avoir pu réaliser la réforme générale annoncée. Le second Empire, par le sénatus consulte de 1854 replaça les colonies sous un régime politique autoritaire et leur accorda par le sénatus-consulte de 1866 leur autonomie douanière et financière, croyant qu'aux colonies, comme en France, l'établissement de la liberté économique pouvait compenser la perte de la liberté politique, et que le progrès matériel pouvait suffire à satisfaire les aspirations du pays. Mais après sa chute, la troisième République reprit l'œuvre de ses devancières, et, depuis 1870, on voit les idées d'assimilation gagner un terrain considérable. Toutes les lois libérales et décentralisatrices sur les conseils généraux, la liberté de la presse, l'élection des maires, l'organisation municipale, etc., ont eu leur contre-coup aux colonies. Les deux commissions extra-parlementaires instituées par l'amiral Pothuau en 1878 et par M. Duclerc en 1882, pour étudier les modifications à apporter au régime des colonies, se sont prononcées également pour l'assimilation. Il y a eu là un mouvement ininterrompu qui ne s'est jamais arrêté, et, chose remarquable, les deux lois les plus importantes de ces dernières années, la loi militaire du 15 juillet 1889 et la loi douanière du 11 janvier 1892, ont été pour les colonies des lois d'assimilation. Celle-ci nous apparaît ainsi comme la politique traditionnelle et constante de la France républicaine.

Quant aux conséquences logiques du principe, il nous

suffit, pour les trouver, de passer une troisième fois en revue toute la série de questions que nous connaissons, mais en les résolvant dans le sens d'une assimilation complète à la métropole.

1° *Régime législatif et représentation coloniale.* — Une législation unique régit toutes les parties du territoire sans distinction. Toutes les lois nouvelles, promulguées pour la métropole, s'appliquent également en principe aux colonies, quelquefois même sans qu'il soit besoin d'y insérer un article spécial à cet effet. C'est ce qui se produisait sous l'empire de la Constitution de l'an III. Les représentants des colonies participent d'ailleurs à la confection des lois dans les mêmes conditions que ceux de la métropole. Elles envoient au Parlement des députés ou des sénateurs élus de la même manière et possédant les mêmes droits que leurs collègues. En France, les colonies arrivées à un certain degré de développement ont été représentées dans toutes les assemblées républicaines. La Constitution de 1876 a accordé aux Antilles espagnoles, Cuba et Puerto-Rico, des représentants dans les deux Chambres. En Portugal, depuis la charte de 1826, toutes les colonies, sauf la Guinée, envoient des députés au Parlement.

L'existence d'une représentation coloniale dans les pays où le pouvoir législatif est exercé par une ou plusieurs Assemblées est l'effet capital et le signe visible de l'assimilation. Elle intéresse les colons aux grandes questions d'intérêt général qui agitent le pays tout entier. Elle prouve que, malgré l'éloignement, ils comptent dans la grande unité de la patrie, et qu'ils ont voix au chapitre comme leurs compatriotes d'Europe lorsque ses destinées sont en jeu. Une assemblée commune dont chaque membre représente, non pas telle ou telle circonscription, mais le pays tout entier, est le lien moral le plus puissant qui unisse les différentes fractions du territoire, européen ou extra-européen. Comparées à la représentation dans les Chambres, toutes les autres conséquences de l'assimilation sont secondaires. Elle est le trait essentiel et caractéristique du système.

2° *Gouvernement et administration des colonies.* — Les divisions administratives du territoire (départements, arrondissements, cantons, communes) sont les mêmes. Les magistrats

et les fonctionnaires placés à leur tête sont recrutés de la même manière, portent les mêmes noms, possèdent les mêmes attributions et forment un cadre unique. A la place d'un gouverneur, investi de pouvoirs exceptionnels et recruté d'ordinaire dans l'élément militaire, comme dans le système de l'assujettissement, on trouvera, par exemple, un préfet, fonctionnaire civil, investi des mêmes attributions que dans la métropole avec un secrétaire général, des sous-préfets, des conseillers de préfecture et des maires. A côté, des cours d'appels, des tribunaux de première instance et des juges de paix rendront la justice dans les mêmes conditions qu'en France. Autrement dit, il y aura uniformité complète entre l'organisation des colonies et celle de la métropole. Elle est loin d'être réalisée dans notre pays où l'on peut signaler simplement une certaine tendance à l'établir, mais elle existe depuis longtemps en Espagne et en Portugal.

La théorie de l'assimilation est loin d'être favorable à la création d'un ministère des colonies. Aussi n'est-il pas étonnant que cette réforme ait été combattue par les sénateurs et les députés des colonies : partisans de l'assimilation, ils sont conséquents avec eux-mêmes. Cette doctrine aboutit en effet logiquement au système des rattachements, pratiqué en Algérie à partir de 1881, chaque service relevant, comme dans la métropole, du département ministériel (intérieur, justice, instruction publique, cultes, etc.) auquel il correspond d'après sa nature. Pourquoi les colonies auraient-elles plus que les autres régions de la mère-patrie, besoin d'un ministre spécial ? Un ministère des colonies ne se comprendrait dans cette théorie que dans le cas où la répartition des affaires entre les différents départements ministériels serait faite, non pas d'après leur nature, mais d'après les provinces intéressées, ainsi que cela avait lieu dans une certaine mesure en France sous l'ancien régime.

3° *Libertés locales et droits des colons.* — Ici encore, aucune particularité ne distingue les colonies de la métropole. Contrairement aux deux principes précédents, celui de l'assimilation n'est en lui-même ni favorable ni défavorable aux colons. Leur situation n'est ni meilleure ni pire que celle des habitants de la mère-patrie. Si ceux-ci, vivant sous un gou-

vernement despotique, ne jouissent d'aucune liberté et d'aucune garantie, les colons se trouveront dans le même cas. Que si, au contraire, les libertés locales sont très développées dans la métropole, et les droits individuels soigneusement garantis par la Constitution, les colons en profiteront également. Si les inégalités sociales existent d'un côté de l'Océan, elles se retrouveront de l'autre, et, inversement, si les principes de liberté et d'égalité viennent à être proclamés dans la métropole, ils triompheront également dans la colonie. C'est ce qui explique comment, en cette matière, l'assimilation a pu être la politique constante de tous les gouvernements français avant comme après 1789, et pourquoi les habitants des Antilles et de nos autres colonies désirent si vivement l'assimilation alors qu'autrefois ceux du Canada et de Saint-Domingue protestaient contre elle. L'assimilation sous l'ancien régime, c'était : les privilèges de la noblesse et du clergé, les droits féodaux, le four et le moulin banal, la persécution des juifs et des protestants, les lettres de cachet, et tout cet ensemble d'institutions iniques et surannées qui était devenu si odieux aux Français du XVIIIe siècle. L'assimilation aujourd'hui, c'est, au contraire : les principes de 1789, l'égale admissibilité de tous les citoyens aux emplois publics, le jury, la liberté de la presse, le suffrage universel, le droit d'élire des conseillers municipaux, des conseillers généraux, et des députés, et cet ensemble de mesures décentralisatrices qui ont abouti à la loi de 1871 sur les Conseils généraux et à la loi de 1884 sur l'organisation municipale.

Quant aux indigènes, notre principe peut leur être soit favorable soit défavorable : dans tous les cas, il tend à modifier considérablement leur situation antérieure. Que si on espère pouvoir leur inculquer nos idées et nos mœurs, alors on travaille avec ardeur à en faire des Français comme les autres : on les instruit, on leur accorde le droit de suffrage, on les habille à l'européenne, on substitue nos lois à leurs coutumes, on poursuit en un mot l'assimilation des indigènes; mais, si on désespère d'arriver à ce résultat, s'ils se montrent réfractaires à notre civilisation, alors, pour les empêcher de jeter une note discordante au milieu de l'uniformité générale, on les extermine ou on les refoule. L'assimilation des

indigènes est donc une des conséquences, mais non pas la seule possible du principe de l'assimilation des colonies. Ce qui le caractérise, c'est que l'on ne peut pas se résigner à les laisser tranquilles.

4° *Organisation financière et régime commercial.* — Au point de vue économique comme au point de vue politique, tout se passe comme si les colonies faisaient partie de la métropole : elles sont soumises au même régime.

Au point de vue financier, les impôts sont les mêmes que dans la mère-patrie et ils sont perçus de la même manière. Une partie de ces impôts va grossir le budget de l'État, qui prend, par contre, à sa charge, d'un côté de l'Océan comme de l'autre, tous les services d'intéret général. Le reste alimente le budget de la colonie ou des communes. La colonie forme ainsi une personne morale analogue, non pas à un État, comme dans la théorie de l'autonomie, mais à une province ou à un département; son budget est voté par le conseil général comme celui du département. Il y a trois catégories de dépense, d'intérêt général, d'intérêt colonial, d'intérêt communal placées respectivement à la charge du budget de l'État, du budget de la colonie ou de celui des communes et auxquelles correspondent trois séries d'impôts superposés. Ce qui caractérise, en définitive, le système, c'est que l'État perçoit des impôts et effectue des dépenses dans les colonies, dont l'existence augmente ainsi à la fois son actif et son passif.

Cette conséquence de l'assimilation a été assez rarement admise. On trouve généralement, en effet, qu'elle surcharge trop les pays neufs, qu'elle introduit une complication inutile, et qu'il vaut mieux laisser aux colonies le soin de faire face à toutes les dépenses qu'elles occasionnent en leur abandonnant la totalité de leurs recettes, sauf à leur accorder une subvention à titre de secours, si elles ne peuvent pas équilibrer leur budget, ou à leur demander, en échange, de verser un contingent au budget métropolitain dans les années de prospérité. C'est, en somme, l'autonomie financière tempérée par une assistance mutuelle. Ce système est suivi en Espagne, en Portugal et en France, avec cette différence que là le budget de chaque colonie est voté par les Cortès, et ici par les Conseils généraux. L'assimilation financière n'a été admise chez nous que sous

l'empire de la loi du 25 juin 1841, mais elle a disparu en 1855. Elle existe, il est vrai, en Algérie où la tendance est de soumettre de plus en plus les habitants aux mêmes impôts qu'en France ; mais l'Algérie, il ne faut jamais l'oublier, n'est pas considérée comme une colonie dans notre organisation administrative.

Au point de vue commercial, un même tarif de douanes s'applique à la métropole et aux colonies. Les produits étrangers paient les mêmes droits, quelle que soit la partie du territoire sur laquelle ils pénètrent. Par contre, les produits coloniaux entrent en franchise dans la métropole, de même que les produits métropolitains ne sont assujettis à aucun droit de douane à leur entrée dans la colonie. La liberté des échanges, dans cette conception, en effet, doit être aussi complète entre le département de la Gironde et celui de la Martinique, qu'entre celui de la Gironde et celui de la Dordogne. S'il n'y a pas de douanes intérieures entre les départements continentaux, il ne doit pas non plus en exister soit entre eux et les départements coloniaux, soit entre les différents départements coloniaux.

Cette dernière conséquence n'a guère été en général du goût de la mère-patrie qu'elle privait d'un revenu important, et voici notamment quelle est à ce point de vue aujourd'hui la situation en France :

a) Le tarif général des douanes établi par la loi du 11 janvier 1892, s'applique en principe aux colonies comme à la métropole. Par suite, et sauf certains tempéraments établis par les règlements des 26 et 29 novembre 1892, les produits étrangers payent les mêmes droits à leur entrée dans les colonies qu'à leur entrée en France.

b) Les produits métropolitains entrent en franchise aux colonies (sauf l'acquittement des droits d'octroi de mer).

c) Les produits coloniaux entrent en franchise dans la métropole *à l'exception des denrées coloniales*, dont les unes (sucres, sirops, fruits confits) payent droit entier, et dont les autres (cacao, chocolat, café, thé, épices) payent demi-droit. Or, il n'est pas besoin d'être grand clerc pour deviner que les produits ainsi taxés forment la presque totalité des marchandises importées des colonies en France. Le sucre, qui paye droit

entier, en forme à lui tout seul la plus grande partie. En vain, dit-on que le droit ainsi perçu à la frontière par le service de la douane n'est que l'équivalent d'un droit intérieur de consommation perçu par l'administration des contributions indirectes sur le sucre indigène. Il n'en est pas moins vrai que les colonies qui supportent tous les inconvénients du système n'en ont pas les avantages, et, devant cette assimilation aussi trompeuse pour elles que le prétendu pacte colonial qu'on leur imposait autrefois sans leur demander leur consentement, il est permis de rappeler que la Convention, plus généreuse, avait, par son décret du 11 septembre 1793, supprimé sans exception aucune tous les droits de douane sur les marchandises allant de France aux colonies ou des colonies en France, faisant ainsi l'application du principe fécond posé par la Constituante : « Le commerce des colonies est un commerce entre frères, un commerce de la nation avec une partie de la nation. »

5° *Organisation militaire et garde des colonies.* — Les colons, comme marins ou comme soldats, sont soumis aux mêmes obligations que les habitants de la mère-patrie. La doctrine de l'assimilation, en effet, ne fait point de distinction entre eux. Une seule armée et une seule marine, celles de la nation tout entière, défendent également les différentes parties du territoire. La théorie de l'assimilation, loin d'avoir pour conséquence la création d'une *armée coloniale* spéciale, aboutit au contraire logiquement à une règle qui peut se formuler ainsi : une partie quelconque des forces nationales peut toujours être employée à la défense d'une partie quelconque du territoire. Si les frontières sont menacées en Europe, les soldats des colonies viendront combattre pour leur intégrité à côté de leurs frères de la métropole. Que si les colonies sont menacées, les troupes d'Europe iront, avec le même patriotisme, verser leur sang pour les sauver. Une étroite solidarité unit, en effet, ces différentes fractions de la patrie commune, entre lesquelles l'amour de ses enfants ne distingue pas. L'intégrité du territoire national doit être maintenue partout avec la même énergie ; elle est également sacrée dans toutes les parties du monde. Une colonie ne doit pas plus être échangée ou vendue qu'une province européenne. C'est seulement dans l'hypothèse d'une guerre malheureuse que l'aliénation de

l'une ou de l'autre peut s'imposer. Mais même alors, on ne veut pas distinguer. Offrir, pour conserver une forteresse en Europe, l'abandon d'une colonie plus importante, paraîtrait un crime de lèse-patrie. Que le démembrement du territoire frappe la frontière de l'Est ou les Antilles, tous les cœurs français saignent également dans toutes les parties du monde.

Il faut rendre cette justice à nos compatriotes d'outre-mer qu'ils ont toujours réclamé leur part des charges militaires qui pèsent sur le pays. Dans leur patriotisme ardent, ils considéraient comme une humiliation insultante l'exemption dont ils jouissaient jusqu'à ces derniers temps. C'est pour donner satisfaction aux réclamations incessantes de leurs représentants que, dans la loi du 15 juillet 1889, on a inséré un article 81 qui étend aux Antilles, à la Réunion et à la Guyane toutes les charges de notre législation militaire, et qu'à l'heure actuelle, on prépare un règlement qui permettra de faire passer cette règle en pratique.

IV

Critiques et conclusion.

Nous avons ainsi défini les trois conceptions qui peuvent présider aux rapports entre métropole et colonies. Nous avons vu quelles étaient les conséquences logiques et extrêmes de chacune d'elles. Nous avons essayé de déterminer d'une manière précise et complète le sens et la portée de ces trois mots : assujettissement, autonomie, assimilation. Chacun d'eux correspond à un type abstrait qui n'a jamais été réalisé nulle part dans toute sa plénitude, pur de tout alliage étranger. Il n'y a pas de société concrète qui puisse se plier ainsi à réaliser une conception simple de l'esprit. Les besoins, les passions, les habitudes et les intérêts des hommes ne consentent jamais à s'immoler sur l'autel de la logique pure pour l'amour de la symétrie. Chacune de ces formules indique seulement une préférence de l'esprit, sous l'empire de laquelle les hommes politiques ont agi lorsque, en prenant telle ou telle mesure, ils ont orienté dans tel ou tel sens la politique coloniale de leur pays. Les quelques exemples que nous avons empruntés

aux différentes législations nous ont permis d'apercevoir jusqu'à quel point chacune de ces tendances avait prévalu à telle époque et chez telle nation déterminée. La politique d'assujettissement a dominé autrefois partout ; elle s'est maintenue en Hollande malgré des atténuations de plus en plus considérables : les autres nations s'en s'ont détachées peu à peu tout en en conservant de nombreuses traces : l'Angleterre s'est orientée vers l'autonomie, et, dans ses colonies à gouvernement responsable, elle a réalisé presque toutes les conséquences de ce système. Le Portugal et l'Espagne ont incliné vers l'assimilation. La France, malgré certains soubresauts résultant des nombreuses variations de son régime politique au cours de ce siècle, a, en somme, suivi la même voie que les deux autres nations latines. Les colonies de l'Italie et de l'Allemagne sont de création trop récente, et leur organisation toute provisoire est encore trop rudimentaire pour que l'on puisse prédire dans quel sens elles seront définitivement orientées. Les résultats de ces entreprises sont tellement incertains, tant d'événements peuvent se produire, et il est si facile de changer de direction lorsque le chemin parcouru est si court, que bien hardi serait celui qui oserait affirmer la tendance qui finira par l'emporter dans l'esprit des hommes d'État de ces deux pays.

Il nous reste maintenant, au point où nous en sommes rendu, à apprécier chacun de ces trois principes, à comparer leurs avantages et leurs inconvénients réciproques, et à faire enfin un choix des règles dont l'application nous paraîtra rationnelle dans l'état actuel de la colonisation française.

Le mot du philosophe disant que *toute erreur est une vérité dont on abuse*, s'applique admirablement à nos trois systèmes. Chacun d'eux, en effet, part d'une idée saine et exacte. C'est sa généralisation qui est fausse ou dangereuse.

I. — La théorie de l'assujettissement elle-même, conception essentiellement autoritaire et qui, par suite, pourrait paraître condamnable de tous points à des esprits libéraux, contient cependant, elle aussi, une part de vérité. Elle a, en effet, son point de départ dans une idée juste qui est celle-ci :

La colonisation est essentiellement une œuvre patriotique.

La nation qui colonise n'agit pas par don quichottisme pur. Ayant semé, il est juste qu'elle récolte. Son intérêt ne doit pas être sacrifié. C'est, au contraire, un facteur important dont il faut tenir compte. L'administration centrale et les gouverneurs ou administrateurs coloniaux, défenseurs naturels des droits de la métropole contre les prétentions des colons, sont profondément imbus de cette idée qui leur paraît capitale : c'est pour la France qu'il faut travailler. Cette idée, il n'y a pas à le nier, est aussi juste que patriotique.

Sa conséquence immédiate et directe est qu'il faut donner à la métropole les moyens de maintenir sa domination et de faire respecter son autorité. Il faut qu'elle soit suffisamment armée pour se faire obéir. Or, pour que l'obéissance soit certaine et immédiate, une condition est indispensable, l'*unité d'autorité*, et c'est précisément, nous l'avons vu, le résultat essentiel et caractéristique du principe d'assujettissement. Il faut qu'un seul commande, soit dans la métropole, soit dans la colonie. Cela implique l'attribution de tous les services coloniaux à un seul ministre et des pouvoirs exceptionnellement considérables dévolus aux gouverneurs. Ces solutions, en elles-mêmes, sont faciles à justifier. Il faut qu'un seul ministre concentre entre ses mains la direction de tous les services pour que la politique suivie en cette matière soit une, et pour qu'il y ait quelqu'un qui en soit responsable. Cette vérité est aujourd'hui reconnue : le système des rattachements est maintenant condamné. Une expérience de douze années, faite en Algérie, terrain cependant particulièrement favorable à cause de sa proximité, en a montré tous les vices : ils ont été établis d'une manière lumineuse dans le rapport que M. Jules Ferry a fait au nom de la commission sénatoriale de l'Algérie, quelques mois avant sa mort. L'unité d'autorité n'est pas moins nécessaire au sein de la colonie. La rivalité des gouverneurs et des intendants sous l'ancien régime, et d'autres exemples malheureusement plus récents ont démontré que ces conflits entre magistrats, fonctionnaires ou officiers étaient beaucoup plus fréquents et beaucoup plus redoutables au loin qu'auprès. Ils peuvent engendrer des luttes intestines allant jusqu'à compromettre l'autorité même de la métropole. De là la nécessité absolue de donner à l'homme que le Gouver-

nement a investi de sa confiance des pouvoirs tels qu'aucun autre ne puisse songer à lui résister et qu'il ait le moyen de forcer l'obéissance de tous. Cette vérité est également reconnue aujourd'hui en France. On s'est aperçu que l'on avait trop énervé les pouvoirs des gouverneurs, et les actes les plus récents, tels que le décret du 26 avril 1891 sur les attributions du gouverneur général de l'Indo-Chine, ont eu pour but de les maintenir et de les fortifier.

Ainsi se trouvent démontrées, d'abord la justesse de l'idée qui sert de point de départ au principe d'assujettissement, et ensuite l'exactitude de la double solution qui en est la conséquence première et fondamentale.

Mais le danger apparaît aussitôt lorsque l'on s'attache exclusivement à ce point de vue. En ne considérant que l'intérêt de la métropole, on n'aperçoit qu'un côté de la question, et l'on arrive vite à sacrifier complètement l'intérêt des colonies qui n'est autre souvent que l'intérêt bien entendu de la mère-patrie elle-même. Aussitôt que l'on généralise ce principe, on aboutit au régime des décrets, à la suppression des libertés et de la représentation coloniale, à l'oppression des colons et à la méconnaissance de leurs droits, aux bonis coloniaux, au pacte colonial, à l'aliénation même des colonies accomplie d'un cœur léger, toutes conséquences fâcheuses et condamnables dont l'abandon progressif au cours de ce siècle a constitué un progrès moral considérable.

Une politique d'assujettissement modérée, n'allant pas jusqu'à une exploitation injuste et abusive, peut cependant avoir, dans certaines circonstances, sa raison d'être. C'est d'abord la seule qui convienne à certaines colonies de formation récente comme celles que les différentes nations européennes ont acquises sur le continent africain au cours de ces quinze dernières années. Par la force des choses, en effet, il ne saurait être question en ce qui les concerne d'autonomie ou d'assimilation. Il est bien trop tôt pour y songer. La nécessité d'affermir une domination encore mal établie rend un système autoritaire absolument indispensable. Le régime des décrets ou même celui des arrêtés locaux est le seul qui soit assez souple et assez mobile pour s'adapter à une situation qui se transforme presque à vue d'œil. Dans des pays où la popu-

lation blanche se compose de quelques dizaines de fonctionnaires, d'officiers, d'explorateurs ou de commerçants qui ne sont là qu'en passant, il ne peut être question d'établir des assemblées représentatives et un système perfectionné de garanties constitutionnelles. Le budget local et le régime douanier ne peuvent être fixés que par les agents du gouvernement métropolitain. Enfin, l'échange ou la vente de ces territoires, qui souvent appartiennent à la métropole comme la peau de l'ours au chasseur de la fable, ne peut guère froisser le patriotisme. Celui-ci sera satisfait pourvu que l'affaire soit bonne, car aucune question de sentiment ne s'attache encore à la conservation de ces territoires.

La politique d'assujettissement, même modérée, ne doit jamais être considérée comme une solution définitive du problème colonial. Toutefois, dans les grandes colonies d'exploitation où il n'existe que quelques milliers d'Européens en présence de plusieurs millions d'indigènes réfractaires à notre civilisation et hostiles à notre domination, il est en général nécessaire de la maintenir plus longtemps qu'ailleurs. Dans ces conditions, en effet, les idées d'autonomie ou d'assimilation seraient dangereuses ou impraticables, et, tant que dure cette situation, il est préférable de maintenir le régime antérieur. Voilà notamment pourquoi les Hollandais ont conservé la politique d'assujettissement dans les îles de la Sonde, alors que les autres pays l'abandonnaient ; mais les communications des délégués des Pays-Bas au Congrès colonial international de 1889 (quatrième séance générale) prouvent que même chez eux on ne la considère pas comme définitive : on tient de plus en plus compte des intérêts de cette possession et de ceux des indigènes. Seulement, étant donnée la situation particulière de ces îles, la transformation est nécessairement beaucoup plus lente.

II. — La politique d'autonomie est aussi libérale que la précédente était autoritaire. Elle aussi part d'une idée juste : c'est que, toutes choses égales d'ailleurs, les affaires de la colonie seront mieux faites par les habitants eux-mêmes que par des fonctionnaires résidant dans la métropole. Les colons, en effet, sont d'abord personnellement intéressés à ce qu'elles

soient bien gérées, et puis ensuite ils connaissent exactement la situation et les besoins du pays. Il est à craindre, au contraire, que l'administration centrale, obéissant à des idées préconçues ou insuffisamment renseignée par des explications écrites, ne prenne certaines décisions qu'elle n'aurait point fait siennes si elle avait eu la ressource d'une constatation *de visu* ou même d'une simple conversation orale. Elle est d'autant plus exposée à se tromper que les pays dont s'agit sont plus éloignés et plus différents de la capitale. C'est une règle de bon sens et une vérité très générale que *la décentralisation doit croître avec la distance et avec la difficulté des communications*. Elle doit être, par suite, plus grande aux colonies que partout ailleurs.

Il résulte de là que le gouvernement métropolitain doit laisser le plus possible les colons faire leurs affaires eux-mêmes. Des libertés locales très étendues sont la conséquence directe de cette idée : elles sont en même temps, nous l'avons vu, le trait caractéristique du système d'autonomie. Considérées en elles-mêmes, leur nécessité est facile à justifier. Dans un chapitre de son livre sur la *Colonisation chez les peuples modernes*, intitulé : « De l'administration et du gouvernement dans les colonies », M. Leroy-Beaulieu a montré la grande importance qu'ont dans les pays neufs les institutions communales, et il est allé jusqu'à dire que « le degré de respect que montre un peuple pour les attributions des corps municipaux est la meilleure mesure de son aptitude colonisatrice ». Il est certain que rien ne convient moins au caractère ordinaire des colons et à la situation des colonies que la réglementation étroite et minutieuse de la métropole.

Il est également fort utile que l'assemblée représentative de la colonie ait des pouvoirs sensiblement plus étendus que ceux d'une assemblée départementale ou provinciale ordinaire, et qu'elle puisse dans une certaine mesure faire œuvre législative. C'est ainsi qu'une loi de 1872 avait délégué au Conseil général de la Réunion le droit de légiférer en matière forestière et de sanctionner cette réglementation par des pénalités. De pareilles délégations de pouvoirs, tempérées par un droit de veto réservé au Parlement, pourraient être plus fréquentes et seraient très raisonnables.

En somme, ici encore, l'idée première qui sert de point de départ à la théorie, et sa conséquence essentielle et caractéristique sont fort justes.

Les résultats logiques de la politique d'autonomie envisagés dans leur ensemble sont évidemment les plus favorables aux colonies que l'on puisse imaginer. Malheureusement, ce n'est là qu'un côté de la question, et on peut reprocher à cette doctrine de faire trop bon marché des intérêts de la métropole. Cela est si vrai que l'on a fini par se demander de l'autre côté de la Manche si ces colonies « que la Grande-Bretagne ne conserve qu'à la condition de leur obéir » et qui taxent avec la même impartialité les produits de l'étranger et ceux de la mère-patrie, n'étaient pas pour elle une charge plutôt qu'un bénéfice. Son empire colonial l'expose à une foule de complications diplomatiques ; elle est obligée de consacrer à leur défense des troupes considérables pour elle, et, en temps de guerre, elle serait hors d'état d'en assurer l'intégrité. D'un autre côté, les colonies ne participent point aux charges financières de la mère-patrie dont l'autorité est purement illusoire. Dans son *Interprétation économique de l'histoire* (p. 292 à 298), M. Thorold Rogers, qui est à la fois un penseur très original et un esprit très sagace, constate avec regrets ce résultat. Pour lui, l'Angleterre a accordé à ses colonies une autonomie excessive. Il a été avec M. Goldwin Smith, en 1863, le promoteur d'un mouvement d'opinion qui demande, *dans l'intérêt de la mère-patrie*, la rupture d'un lieu devenu onéreux pour elle, c'est-à-dire l'abandon d'une partie de l'*empire*. La politique d'autonomie contient une part irréductible d'ingratitude envers la mère-patrie : c'est là évidemment quelque chose d'inique et de fâcheux.

La politique d'autonomie est cependant convenable en présence des grandes colonies de peuplement ayant une population de plusieurs millions d'habitants et une étendue souvent égale ou même considérablement supérieure à celle de la métropole. Il est évident qu'un État européen ne peut pas espérer maintenir indéfiniment sa domination sur un pays situé à l'autre bout du monde et habité par une population blanche nombreuse, ayant tout ce qu'il faut pour se conduire elle-même et constituer un État indépendant. C'est là une situation

anormale qui ne peut pas durer. Il est vraisemblable que le XXe siècle ne se passera pas sans voir la plupart des colonies anglaises à gouvernement responsable (Canada, Cap, Australasie) se transformer en nouveaux États souverains.

En somme, pour que la politique d'autonomie soit recommandable, c'est-à-dire à la fois avantageuse et praticable, trois conditions doivent se trouver réunies.

1° Il faut que la colonie puisse trouver en elle-même les éléments d'une existence propre. Elle doit pouvoir se suffire aux points de vue financier, militaire ou maritime, sans avoir besoin d'un appui étranger. Les traits extérieurs par lesquels se manifeste, dans l'état actuel de notre civilisation, l'existence de cette première condition, sont ordinairement les suivants : une population de plusieurs millions d'habitants, permettant d'appeler à l'occasion au moins cent mille hommes sous les armes, un budget de plusieurs dizaines de millions, un mouvement agricole, commercial et industriel suffisamment développé pour faire face aux différents besoins du pays, d'importants travaux publics déjà accomplis, des voies de communication et spécialement des lignes ferrées réunissant les différentes parties d'un territoire relativement étendu. La colonie chez laquelle cette première condition ne se rencontre pas ne peut pas être autonome parce qu'elle est trop faible.

2° Il faut, en second lieu, que la population de la colonie soit homogène. La politique d'autonomie livrerait une colonie d'exploitation à des luttes intestines sanglantes. Le pouvoir modérateur de la métropole n'intervenant plus, soit pour mettre un frein aux passions des colons, soit pour leur apporter un point d'appui, l'élément européen et l'élément indigène, naturellement ennemis, se feraient bientôt une guerre qui durerait jusqu'à l'élimination des uns ou jusqu'à l'extermination ou l'asservissement complet des autres. Ou bien les indigènes, secouant le joug, feraient retomber le pays dans la barbarie, ou bien les blancs le transformeraient en désert.

3° Enfin, la politique d'autonomie convient d'autant mieux à une colonie qu'elle est plus éloignée de la métropole. Elle s'impose en présence d'une colonie comme l'Australie ,qui est située aux antipodes. Que si, au contraire, les deux pays sont assez rapprochés pour qu'une fusion complète soit sans incon-

vénients, alors il vaut mieux se tourner du côté de l'assimilation.

III. — La politique d'assimilation, enfin, a son point de départ dans une idée très équitable et très juste. Lorsque des Européens s'en vont au delà des mers conquérir de nouveaux territoires ou porter leur activité et leur industrie dans une colonie déjà formée, ils accomplissent une œuvre patriotique. Loin de démériter, ils rendent à leur pays un service éminent, quelquefois même inappréciable. Ce serait, dès lors, une injustice suprême que de les récompenser en leur faisant subir une sorte de *capitis diminutio* et de leur ôter la moindre parcelle des droits dont ils jouissaient auparavant. Le Français qui va aux colonies conserve, pour lui et pour ses descendants, la jouissance et l'exercice de tous les droits qui lui appartenaient avant son départ. C'est là une règle élémentaire de justice. Elle a été proclamée chez nous avec une énergie également remarquable, et par l'ancien régime et par la Révolution.

Ainsi, les habitants des colonies doivent avoir les mêmes droits, les mêmes garanties, les mêmes libertés que ceux de la métropole. Ils bénéficient de la même législation civile, ils sont placés sous la sauvegarde des mêmes principes constitutionnels, ils sont citoyens, électeurs, et envoient, comme les autres, leurs représentants siéger dans les assemblées. Cette première solution est, nous l'avons vu, le signe caractéristique et la conséquence fondamentale du principe d'assimilation. Elle porte en elle-même un caractère de justice qui s'impose si évidemment qu'il serait presque injurieux pour nos compatriotes des colonies d'insister sur sa démonstration.

Mais dire que les colons doivent être traités comme les habitants de la mère-patrie, c'est poser une règle purement négative. Le principe d'assimilation n'a que des conséquences indirectes, car il consiste dans un simple *renvoi* aux institutions de la mère-patrie, et ses résultats concrets sont aussi variables que peuvent l'être ces institutions elles-mêmes. L'assujettissement est une solution essentiellement autoritaire, l'autonomie, une règle absolument libérale. L'assimilation peut être l'une ou l'autre, suivant les cas, et c'est pourquoi elle a donné lieu à des appréciations si contradictoires. Elle peut

occuper tous les degrés d'une échelle qui va depuis l'assujettissement jusqu'à l'autonomie.

Supposons, en effet, tout d'abord, dans la métropole, une monarchie absolue comme celle de Louis XIV. La volonté manifestée par le prince dans ses ordonnances fait loi. Tout l'appareil gouvernemental et administratif est établi dans son intérêt. Une main de fer courbe le pays sous la domination royale. Les habitants n'ont aucune garantie : ils sont des *sujets fidèles*, des *obéissants serviteurs*, mais non pas des *citoyens* indépendants, des *électeurs* ayant des droits politiques. Les libertés locales, municipales ou provinciales, sont nulles. Pas d'assemblées représentatives. L'impôt n'est pas une contribution librement consentie, mais un tribut exigé par le prince qui en fixe les limites et qui est seul juge de ses besoins. Des douanes intérieures entravent la liberté du commerce. Les privilèges et les monopoles sont partout. L'exploitation économique d'une partie de la population par l'autre, est un fait normal, habituel. Le roi est maître de disposer à sa guise de ses provinces et de consentir, suivant les besoins de sa dynastie ou ses caprices personnels, des aliénations ou des échanges de territoires, sans consulter les habitants. Il est évident que, sous un pareil régime, l'assimilation aboutit exactement au même résultat que l'assujettissement. Aussi, la royauté française avant la Révolution a-t-elle pu suivre à la fois ces deux politiques. Il n'y avait à cela aucune impossibilité. L'assimilation, à cette époque, c'était simplement la politique d'assujettissement suivie à l'intérieur transportée au delà des mers.

Supposons maintenant, au contraire, une métropole possédant des institutions libres et où la décentralisation va jusqu'au fédéralisme. Chacun des États de l'Union conserve ses lois particulières, son assemblée législative propre et en un mot son autonomie. Le pouvoir central est faible et désarmé à l'intérieur : son rôle ne consiste guère qu'à diriger les rapports de l'Union avec les puissances étrangères. Les droits des citoyens sont minutieusement garantis. Les institutions municipales sont très développées. Une vie politique intense se manifeste partout. La plupart des magistrats sont élus par leurs concitoyens. L'impôt ne peut être perçu qu'après avoir

été voté par les représentants du peuple. Pas de douanes intérieures. La liberté et l'égalité sont le droit commun. Chaque État est libre de rester dans la confédération ou d'en sortir. Dans ces conditions, l'assimilation et l'autonomie aboutissent au même résultat, ou peu s'en faut. Supposons, par exemple, l'annexion des îles Hawaï venant ajouter une nouvelle étoile au drapeau de l'Union américaine ; la question ne se poserait pas entre l'autonomie et l'assimilation comme entre deux principes opposés. L'établissement d'un lien fédéral entre la métropole et les colonies apparaît, en effet, comme le point de rencontre lointain et la conciliation possible de ces deux systèmes. Il est curieux que ce soit dans cette solution que certains esprits en Angleterre aient cherché un remède aux dangers de l'autonomie. On ne peut savoir quel est le sort réservé à cette idée. Dans tous les cas, dissolution ou fédéralisme, c'est dans ce dilemme que paraît bien tenir l'avenir de la « plus grande Bretagne ».

Quoi qu'il en soit, en laissant de côté ces hypothèses extrêmes, supposons la politique d'assimilation appliquée par une métropole qui n'est ni la France de Louis XIV, ni l'Union américaine, mais une république ou une monarchie constitutionnelle de l'Europe occidentale actuelle, unissant à une centralisation très forte les institutions libérales issues des principes de 1789. Les résultats auxquels elle conduira seront alors tout à fait distincts de ceux des deux autres politiques. C'est en face de cette situation qu'il faut nous placer pour apprécier les effets de l'assimilation.

Il est facile, en relevant certaines fautes ou certaines erreurs et en les grossissant, de critiquer la politique d'assimilation. Cette politique, peut-on dire, a un autre nom : c'est la manie de l'uniformité particulièrement déplorable en cette matière. Nos colonies ne se ressemblent point, et aucune d'elles n'est semblable à la métropole. N'est-il pas insensé de vouloir soumettre aux mêmes règles des pays qui diffèrent du tout au tout, et quant au climat, et quant à la composition de la population, et quant aux productions du sol ? N'est-ce pas faire violence à la nature des choses et méconnaître la diversité des besoins de nos colonies ? Et puis, c'est une manie coûteuse. N'est-ce pas pour donner satisfaction à ce goût d'uniformité qu'il y a

une quinzaine d'années, on a créé partout des directions de l'intérieur? On a ainsi donné à une colonie comme Saint-Pierre et Miquelon, qui a juste l'étendue d'un canton de moyenne grandeur, une organisation administrative aussi compliquée qu'à telle autre colonie grande comme plusieurs départements. N'est-ce pas de l'aberration? Mais aussi, ajoute-t-on, que cela est bien français! C'est toujours un jardin de Lenôtre que nous voulons nous acharner à faire, alors qu'en présence de la diversité des terrains, il est si simple de faire, comme nos voisins d'outre-Manche, un jardin anglais. Ces allées symétriques et inanimées de Versailles sont bien l'image fidèle de nos colonies, et la politique d'assimilation elle-même est un produit de cet *esprit classique* dont les critiques de M. Taine ont heureusement fait justice.

Nous ne voulons pas contester la part de vérité contenue dans ces observations. Mais le régime que l'on raille ainsi est la caricature de la politique d'assimilation. Ce n'en est pas la saine et loyale application. « L'assimilation absolue est une conception insensée et irréalisable, disait, un jour, un des partisans les plus décidés de cette théorie, et personne ne la demande. » La preuve, c'est que, *même dans les pays et sous les gouvernements qui sont allés le plus loin dans la voie de l'assimilation, le principe d'une législation coloniale distincte a été maintenu.* Or l'assimilation absolue aboutirait précisément à la suppression complète d'une législation spéciale aux colonies. Mais une pareille idée n'est jamais entrée dans la pensée d'un être raisonnable. Une assimilation sage et bien comprise n'empêche nullement de tenir compte de la différence des situations et de la variété des besoins. La preuve, c'est qu'au sein même de la métropole, il existe des diversités de législation. Paris n'est pas soumis à la même loi municipale que le reste de la France. La Corse jouit d'un régime fiscal particulièrement favorable qui a sa base dans les célèbres arrêtés pris en l'an IX par le conseiller d'État Miot. Les préfets des départements frontières possèdent, à l'égard des étrangers, un droit d'expulsion qui n'appartient ailleurs qu'au ministre de l'intérieur. Si le principe de l'unité de législation ne fait pas obstacle dans la métropole aux distinctions qui paraissent nécessaires, à plus forte raison, le principe d'assimilation peut-il se concilier aux colo-

nies avec des lois spéciales, un système particulier d'impôts et un tarif douanier atténué.

La politique d'assimilation, ainsi dégagée des exagérations qui la compromettent mais dont elle ne doit pas être rendue responsable, apparaît comme étant à la fois très patriotique et très élevée. Elle ne sacrifie ni l'intérêt des colonies, ni celui de la mère-patrie. Elle ménage, au contraire, non seulement les besoins et les avantages matériels, mais aussi, ce qui est encore plus important, la dignité et les légitimes susceptibilités des parties en cause. L'assimilation est une formule assez large pour donner satisfaction aux desiderata de tous. Politique de concorde patriotique et de large fraternité, elle unit les cœurs en les élevant.

L'assimilation est le seul idéal possible là où l'autonomie est impraticable ou dangereuse, mais elle peut être poursuivie partout. Tempérée par une large décentralisation allant au besoin jusqu'au fédéralisme, elle procure tous les avantages de l'autonomie, mais il lui reste cette supériorité morale incontestable, qu'au lieu de diviser elle unit : ce Parlement unique, composé d'hommes parlant tous la même langue malgré la différence de leur origine, venus de toutes les parties du monde où flotte le même drapeau pour discuter les intérêts généraux de leur patrie commune, en est la manifestation éloquente et sensible. Là est le salut pour l'avenir. Si, il y a un siècle, l'Angleterre avait accordé, suivant le conseil d'Adam Smith, le droit d'être représentées au Parlement à ses colonies d'Amérique, elle les aurait probablement conservées. L'établissement d'un Parlement fédéral est peut-être aujourd'hui le seul moyen qui lui reste de garder le Canada et l'Australie. En dehors d'une représentation commune, il n'y a place, en effet, que pour la séparation forcée ou amiable, pour l'assujettissement qui pousse à la révolte une colonie une fois développée ou pour l'autonomie dont l'émancipation est l'idéal.

IV. — En résumé, chacune des trois politiques en présence part d'une idée juste. Cette idée engendre directement une première conséquence qui est, en même temps qu'une solution heureuse, le trait essentiel et caractéristique du système. C'est l'unité d'autorité dans la théorie de l'assujettissement, une

plus grande décentralisation et l'extension des libertés locales dans celle de l'autonomie, l'égalité juridique et politique des colons et leur représentation au sein des Chambres dans celle de l'assimilation. Puis, par une généralisation hâtive et malheureuse de l'idée mère du système, une foule d'autres conséquences, souvent fâcheuses et regrettables, viennent se grouper autour de la première. L'assujettissement conduit ainsi à l'oppression des colonies, l'autonomie au sacrifice des intérêts de la métropole, l'assimilation à une uniformité condamnable. Mais chacune de ces politiques, pratiquée avec une modération inflexible, et débarrassée des excroissances malsaines qui la compromettent, peut avoir sa raison d'être dans des circonstances déterminées.

Il nous reste maintenant à rechercher laquelle convient à la France, dans l'état actuel de ses colonies.

La politique d'assujettissement modérée, telle que nous l'avons développée plus haut, est la seule qui convienne à un premier groupe de possessions nées d'hier, enfants à la mamelle que l'on ne peut ni laisser marcher seuls, ni traiter comme de grandes personnes. Ce sont les colonies du Soudan français, de la Guinée, de la Côte-d'Ivoire, du Bénin, du Congo, de Diégo-Suarez et d'Obock. Cette même politique sera également nécessaire en Indo-Chine, tant que les indigènes n'auront pas accepté au fond de leur cœur notre autorité et notre civilisation. L'autorité considérable attribuée par le décret du 26 avril 1891 au *dépositaire des pouvoirs de la République* suffit d'ailleurs à montrer que telle est la pensée actuelle du gouvernement français.

Aucune de nos colonies ne réunit les conditions nécessaires pour que la politique d'autonomie y soit praticable. La Nouvelle-Calédonie, il est vrai, paraîtrait assez disposée à marcher dans cette voie. Peut-être, en effet, cette politique pourrait-elle lui convenir un jour. La Nouvelle-Calédonie est située aux antipodes; la race canaque décroît chaque jour; le climat est favorable au développement de la population blanche. Elle a 20,000 kilom. carrés (22,000 avec les îles Loyaty et ses autres dépendances). L'annexion des Nouvelles-Hébrides, si l'Angleterre voulait renoncer au condominium de 1887, pourrait en ajouter 13,000. Alors, le jour où, dans ce pays plus grand que notre ancienne Bretagne, il y aurait un ou deux

millions de nos compatriotes, on pourrait parler d'autonomie. Mais ce sont là des perspectives trop éloignées et trop incertaines pour que l'on puisse dès maintenant s'arrêter à cette idée.

C'est donc dans le sens de la politique d'assimilation, d'ailleurs traditionnelle chez nous, qu'il convient d'orienter l'ensemble de nos colonies. Cette politique est souhaitée par la plupart et notamment par les Antilles. Elle est parfaitement compatible avec la décentralisation réclamée par nos colonies les plus éloignées, telles que la Réunion. Mais cette politique, dont nous approuvons le principe, devrait être à la fois modérée et éclectique : *modérée*, c'est-à-dire dégagée de certaines exagérations fâcheuses, et repoussant une uniformité contraire à la nature des choses; *éclectique*, c'est-à-dire empruntant aux deux autres systèmes ce qu'ils ont de bon, à savoir, l'unité d'autorité au principe d'assujettissement, des libertés locales étendues et une plus grande décentralisation au principe d'autonomie.

Il semble, d'ailleurs, que ce soit en ce sens que la politique coloniale de la France se dessine actuellement. Certains signes non équivoques montrent que les formules absolues ont perdu de leur empire. Après bien des écoles, notre pays paraît aujourd'hui avoir trouvé sa voie. L'assimilation reste toujours le principe directeur; mais la spécialité des questions coloniales n'est pas méconnue : la création d'une école coloniale, d'une armée coloniale et d'un ministère des colonies en sont la preuve. Cette dernière et toute récente réforme montre également la ferme intention de maintenir l'unité d'autorité. La création incessante, depuis plus de vingt ans, de nouveaux Conseils généraux et de nouveaux Conseils municipaux, et l'extension progressive des lois du 10 août 1871 et du 5 avril 1884 aux colonies, montre que la décentralisation gagne également du terrain. Puisse cette politique assurer à la fois la souveraineté de la France, la liberté des colonies et l'union de plus en plus étroite de toutes les parties du territoire de la République !

ARTHUR GIRAULT,
Chargé du cours de législation coloniale
à la Faculté de droit de Poitiers.

L'IMPOT FÉDÉRAL SUR LE REVENU AUX ÉTATS-UNIS

L'impôt fédéral sur le revenu aux États-Unis débuta comme une mesure de guerre : ce fut un des nombreux expédients destinés à procurer des revenus suffisants pour soutenir la grande guerre civile de 1861-1865. On l'improvisa dans un moment de nécessité urgente, sans faire une étude bien approfondie de ses vrais mérites. On n'avait sans doute pas l'intention de le prolonger au delà de la période de guerre. Par cette origine fortuite, il ressemble en principe à l'impôt anglais sur le revenu, qui fut d'abord proposé comme mesure de guerre par Pitt, en l'année 1798. Une fois déjà auparavant, l'opportunité d'établir un impôt sur le revenu avait été sérieusement considérée par le Congrès. Ce fut en l'année 1814 que John W. Epper, alors président du « Committee of Ways and Means » du treizième Congrès, fit un rapport défavorable à la proposition d'imposer les traitements des fonctionnaires de l'État pour se procurer des recettes budgétaires. Le Comité pensait (1) : « qu'un impôt sur les traitements ne peut être à sa place que sous les gouvernements arbitraires, où les pensions et les places sont accordées sans avoir égard à l'intérêt public. Aux États-Unis, suivant les principes de notre gouvernement, aucun traitement ne peut être accordé autrement que pour récompenser des services dans les emplois publics. Or un impôt opère comme une déduction sur le traitement ; imposer ainsi le traitement des fonctionnaires des États-Unis équivaudrait donc à un aveu, de la part du corps législatif, qu'en fixant le traitement des employés de l'État, on n'a pas eu égard à l'intérêt public, et que l'on a accordé plus qu'une juste récompense. » Le Comité concluait que « si le mal existe, le vrai remède n'est pas un impôt, mais une réduction des traitements ». Sur une proposition faite en même temps

(1) *American State Papers. Finance.* Vol. II, p. 873.

d'imposer les revenus des hommes de loi, avoués et avocats, le rapport du Comité disait « que choisir une classe particulière dans l'État, qui paie déjà comme les autres un impôt sur la propriété et la consommation, et en frapper les membres d'un impôt sur le revenu dont toutes les autres classes seraient exemptes, ce serait s'écarter de ce système de justice égale et exacte qui doit former la base de la législation dans un pays libre ».

Quant à la proposition concernant l'impôt sur les traitements, elle paraît faible comme idée, et appuyée de faibles arguments. Mettre un impôt sur le traitement des fonctionnaires publics, sans imposer le salaire des autres membres de la communauté, serait certainement une distinction injuste au préjudice d'une classe particulière. Mais il ne semble pas, après une étude scrupuleuse de la question, qu'il soit permis d'en inférer que ces traitements fussent réellement trop élevés : car on n'est pas imposé parce qu'on a trop de fortune, mais afin qu'on supporte sa part proportionnelle des dépenses du gouvernement. Quand il serait vrai que les fonctionnaires publics ne supportent pas leur part proportionnelle des dépenses du gouvernement, cependant un impôt établi sur eux n'impliquerait pas que leurs traitements fussent trop élevés. D'ailleurs, on devrait accorder aux employés de l'État les mêmes droits qu'aux autres citoyens américains, y compris le paiement d'une juste récompense pour les services rendus ; et alors on devrait les imposer de la même manière que les membres de la communauté qui ne sont pas fonctionnaires.

Mais pour l'impôt sur les hommes de loi, avoués et avocats, le rapport du Comité semble tout à fait concluant ; car il impliquait un système particulièrement odieux de législation par classe, qui est incompatible avec les institutions d'un peuple libre. En ce qui concerne la législation des États-Unis, le rapport du Comité fut décisif. Il n'y eut pas d'impôt établi cette fois-là, et la question ne fut soumise à une étude sérieuse qu'après un intervalle de quarante-sept ans.

Une motion fut présentée au Congrès par M. Kibbourn, d'Ohio, le 18 janvier 1815, invitant le Comité des « Ways and Means » à étudier un projet pour imposer les revenus pro-

venant de toutes les espèces de rentes et de prêts privés, quand le revenu excéderait une certaine somme déterminée, et que ledit revenu n'aurait pas été préalablement imposé d'une autre façon. La motion invitait en outre le Comité à étudier un projet pour augmenter l'impôt sur le capital placé dans les divers établissements de banque du pays. La motion fut rejetée, mais ensuite on décréta qu'elle serait imprimée (1). Le sujet fut de nouveau mentionné par le ministre Dallas, dans son rapport du 17 janvier 1815, dans lequel il présenta un projet pour se procurer trois millions de dollars par un impôt sur le revenu. Le Congrès semble n'avoir tenu aucun compte de la proposition (2).

Ce fut devant la perspective menaçante d'une guerre avec un Trésor vide que le Ministre des Finances proposa l'établissement d'un impôt sur le revenu, en 1861. En conséquence, un projet de loi inspiré de cette idée fut présenté, qui recommandait entre autres choses un impôt de 3 0/0 sur tous les revenus au-dessus de 800 dollars ; un impôt de 1 1/2 0/0 sur les fonds nationaux ; et 5 0/0 sur les revenus des rentes et valeurs possédées par des Américains vivant à l'étranger. La loi fut votée le 5 août 1861, et elle devait entrer en exercice le 1er janvier 1862 pour tous les revenus de l'année suivante (3). Avant l'application de l'impôt, tous les autres impôts, nationaux, d'État et locaux devaient être déduits du revenu, afin d'empêcher les citoyens de payer un impôt sur les impôts. Toutes les dépenses pour le loyer et les réparations ordinaires étaient déduites du revenu avant l'application de l'impôt. Et, afin de percevoir l'impôt, chaque État de l'Union formait un district financier où un répartiteur spécial et un percepteur étaient nommés par le Président ; ils avaient pleins pouvoirs pour subdiviser l'État en districts et nommer des délégués avec l'approbation du Ministre des Finances. Chaque personne ou corporation imposable devait faire un état de sa fortune d'après la totalité de ses revenus pour l'année précédente ; et, si quelqu'un manquait d'obéir à la loi, le répartiteur lui-même avait le droit d'évaluer son revenu

(1) *The Annals of Congress*, 13e vol., III.
(2) *American State Papers. Finance.* II, p. 887.
(3) *Congressional Globe,* 1re sess. 37e congrès.

d'après les renseignements les plus exacts, et de lui infliger une pénalité pour refus d'obéir à la loi.

Le Congrès, réuni en session régulière, abrogea cette loi en juillet 1862, avant qu'aucun impôt n'eût été réparti ou perçu. Le but de l'abrogation était de se préparer des recettes plus considérables, et aussi de faire une nouvelle loi qui serait plus explicite dans le détail. Par cette loi de juillet 1862, tous les revenus entre 600 dollars et 10,000 dollars devaient être imposés au taux de 3 0/0 et tous les revenus au-dessus de 10,000 dollars devaient être imposés 5 0/0. Le revenu excédant 600 dollars de la propriété de citoyens résidant en pays étranger était imposé 5 0/0 et les fonds nationaux, 1 1/2 0/0. Il était aussi stipulé que l'impôt ne serait plus perçu après 1866. La loi devait entrer en exercice immédiatement, et l'impôt être perçu pour la première fois le 30 juin 1863 sur tous les revenus de l'année précédente.

Conjointement avec les fonctionnaires nommés pour répartir l'impôt et le percevoir dans chaque État et Territoire, des agences furent établies pour le paiement de l'intérêt et pour les autres fonds publics. Si quelqu'un négligeait de faire son état de revenus, le répartiteur avait le droit d'en établir un, par une investigation de sa propriété et de ses livres, et d'après le témoignage des particuliers.

Le « Commissioner of Internal Revenue », qui était le principal surveillant de la répartition et de la perception de l'impôt, pensait que cette méthode inquisitoriale tendrait à détruire le plein effet de la loi ; mais il semble que le public l'ait supportée patiemment. Ce n'était évidemment, à ses yeux, qu'un expédient temporaire pour se procurer les fonds nécessaires à la continuation de la guerre. Chaque individu était forcé d'inscrire en détail les gains obtenus de toutes façons pendant l'année précédente; et cela s'appliquait à l'encaisse métallique dans les inventaires de marchandises, aux ventes des fermiers, qui devaient inscrire le montant de la vente de chaque produit séparément, et aussi à l'augmentation de valeur de toute chose possédée.

Par la loi du 3 mars 1863, il fut établi que toute personne imposée pourrait déduire de son revenu, avant l'application de l'impôt, le loyer réellement payé. Afin de rendre l'impôt

moins irritant, le Commissioner ordonna que tous les états de revenus seraient tenus secrets et ne seraient pas livrés à la curiosité du public. Le montant total de l'impôt perçu cette année-là donna une recette nette de 2,741,858 doll. 25 cent., recette très maigre pour le début d'un nouveau système d'impôts. Évidemment, la nouvelle loi était très imparfaite et extrêmement incommode à mettre en œuvre.

Le Congrès comprit cela et, désirant augmenter les recettes plus rapidement, il modifia la loi le 30 juin 1864 de la manière suivante (1) : tous revenus entre 600 et 5,000 dollars étaient imposés 5 0/0 ; tous ceux entre 5,000 et 10,000 étaient imposés 5 1/2 0/0 ; et enfin ceux excédant 10,000 dollars étaient imposés 10 0/0. L'impôt était encore établi sur les valeurs nationales au taux de 1 1/2 0/0, et sur le revenu des Américains vivant à l'étranger au taux de 5 0/0. Mais, avant l'application de l'impôt, les déductions suivantes étaient faites sur le revenu : les impôts nationaux, d'État, de comté, et municipaux ; le loyer déjà payé, la valeur locative du homestead, l'intérêt payé pour dettes et les sommes payées à des travailleurs pour exécuter d'autres entreprises que celles dont le revenu provenait. La loi stipulait que les impôts seraient répartis le 1er mai et payés le 1er juin, et qu'après le 1er mai 1870 l'impôt cesserait d'exister. Elle stipulait aussi que, sur tous revenus au-dessous de 10,000 dollars, une déduction de 600 dollars serait faite, tandis qu'au-dessus de 10,000 dollars aucune déduction de cette nature n'était accordée.

Ce fut là le premier essai pour établir un système complet d'impôt progressif, visant à faire peser les charges sur ceux qu'on jugeait le plus capables de les supporter. Les profits de la vente de biens immeubles achetés dans l'année devaient être classés comme revenu, tandis que les pertes sur les mêmes ventes devaient être déduites du revenu. Toute augmentation de valeurs des marchandises et tous bénéfices d'achat ou de vente, aussi bien que tous produits agricoles vendus ou possédés devaient être classés comme revenu. Ces distinctions apparentes soulevèrent beaucoup d'opposition et

(1) *Congressional Globe*. Vol. 66, p. 228, 229.

de mécontentement. Quand la loi sur le revenu fut établie pour la première fois, le peuple y fit peu d'objections ; mais à mesure qu'elle avança dans son développement par divers actes du Congrès, une réclamation générale s'éleva contre l'impôt et la manière de le répartir et de le percevoir. Il y eut une tendance générale à se soustraire à l'impôt et on assure que beaucoup y réussissaient. Les méthodes adoptées par l'administration pour répartir et percevoir l'impôt devinrent graduellement plus spécifiques ; si bien qu'enfin la loi devint compréhensive et complète. Elle s'appliquait à tous les salaires, aux revenus des corporations et à tous les particuliers sans distinction.

L'impôt produisit, en 1864, la somme de 20,298,731 doll. 74 cent., qui fut perçue selon la loi de 1862, légèrement modifiée en 1863.

Bientôt après la promulgation de cette loi compréhensive de 1864, le Congrès vota un acte additionnel, établissant un impôt spécial de 5 0/0 sur tous les revenus, sans tenir compte de l'impôt déjà perçu. Mais d'après cette loi l'impôt ne devait être perçu qu'une fois, et ce fut fait en l'année 1865, qui donna une recette de 29,381,862 dollars. Non content de l'impôt sur le revenu, le Congrès fit encore un amendement à la loi, le 3 mars 1865 : tous revenus entre 600 et 5,000 dollars étaient imposés au taux de 5 0/0, tandis que les revenus au-dessus de 5,000 dollars devaient payer l'impôt uniforme de 10 0/0 ; tous les citoyens à l'étranger étaient soumis à cette loi (1). Le traitement des fonctionnaires des États-Unis n'était pas exclu de la liste imposable. L'excédent de l'intérêt payé sur l'intérêt reçu devait être déduit du revenu, tandis que l'excédent de l'intérêt reçu sur l'intérêt payé devait être imposé. Conformément aux lois antérieures, l'impôt devait être évalué d'après les revenus de l'année précédente ; mais la loi de 1865 stipulait que tous les produits agricoles de l'année, non vendus, ne devaient pas être imposés. De même, la part du revenu dépensée en réparations ordinaires, ou payée à des ouvriers pour continuer le travail, devait être exempte d'impôts. La pénalité pour avoir négligé de dresser un état

(1) *Congressional Globe*. Vol. 68, p. 132.

de revenu était l'addition de 25 0/0 à l'impôt originel, et si on pouvait prouver par témoins une fraude volontaire, 100 0/0 devaient être ajoutés au rôle d'impôts. La recette perçue dans l'année 1865 s'éleva à 32,050,017 doll. 44 cent. L'augmentation soudaine des recettes était due à la loi de 1864.

La guerre se termina en 1865 et, malgré les dettes de la nation qui grevaient lourdement le Trésor public, c'était le moment de reconstruire le système des ressources fiscales du pays. On nomma un « Revenue Commissioner », chargé de suggérer des mesures pour la réforme urgente du système. Toutes les industries des États-Unis étaient dans une situation critique due aux impôts excessifs, et le « Commissioner » pensa que l'impôt sur le revenu gênait moins le commerce de la nation que les autres impôts, parce qu'il était perçu sur le capital accumulé et non pas sur les affaires du jour. En 1866, la loi de l'impôt sur le revenu fut amendée de façon à imposer une augmentation de 10 0/0 à tous les impôts en retard après le 30 juin de chaque année. Il fut en outre établi que les individus résidant hors des États-Unis, dont ils n'étaient pas les ressortissants, mais où ils faisaient des affaires, devaient être traités comme les nationaux et payer le même taux d'impôt. Une loi spéciale fut votée pour les fonctionnaires des États-Unis, qui les obligeait à payer 5 0/0 sur tous les traitements entre 600 et 5,000 dollars, et 10 0/0 sur les revenus au-dessus de 5,000 dollars (1). Au-dessous de 1,000 dollars, les sommes léguées à des enfants mineurs devaient être exemptes de l'impôt sur le revenu. La loi modifiée de 1865 produisit les plus fortes recettes connues depuis la mise en vigueur de l'impôt, ayant donné 72,928,159 doll. 03 cent., dus à 460,170 personnes ou contribuables payant l'impôt. En 1867, par un acte du 2 mars, le Congrès proposa une loi qui diminua considérablement le montant des recettes. On pensait que, vu la dépréciation de l'argent et l'augmentation des prix, un revenu de 1,000 dollars ne valait pas plus maintenant que le revenu de 600 dollars à l'époque où l'impôt avait été établi, en 1862. En conséquence, la limite d'exemption fut fixée à 1,000 dollars pour

(1) *Congressional Globe.* Vol. 73, p. 354.

toutes les classes de revenus, et un impôt uniforme de 5 0/0 fut perçu. Cela s'appliquait aux fonctionnaires publics aussi bien qu'à tous les salariés. L'impôt devait être établi le 1er mars et perçu le 1er avril de chaque année, et la loi devait entrer en exercice immédiatement. Tous les délinquants devaient payer 5 0/0 d'impôt additionnel après dix jours, et l'intérêt de la somme non payée au taux de 1 0/0 par mois. Les fonds nationaux étaient imposés comme les autres valeurs jusqu'à la même limite; et le bénéfice sur la vente de terres faite dans l'année, si elles avaient été achetées dans les deux années précédentes, devait être imposé aussi. Auparavant, c'était seulement sur les terres achetées ou vendues dans le courant de l'année que le gain ou bénéfice devait être imposé. Comme on avait changé la date de l'établissement et de la perception, on décida par un statut que l'impôt de 1866 serait établi au jour fixé pour l'entrée en exercice de l'amendement; par la suite, tous les impôts devaient être perçus sur les revenus de l'année écoulée au 1er décembre (1).

A cette époque, l'opinion pressa fortement le Congrès d'abroger la loi. De tous côtés s'élevaient les murmures et les réclamations contre cette forme odieuse d'impôt. Des mémoires et des pétitions furent envoyés au Congrès, demandant l'allègement de ce fardeau. La Presse et les Revues étaient remplies de discussions à ce sujet. La loi, comme nous l'avons déjà dit, devait expirer en 1870; mais le Congrès, qui sentait le besoin de cette importante ressource, la prolongea deux ans de plus par un acte spécial du 14 juillet 1870. La loi établissait un impôt uniforme de 2 1/2 0/0 sur tous les revenus au-dessus de 2.000 dollars. Cela s'appliquait à toutes les formes de revenu, de n'importe quelle nature; cependant on faisait les déductions suivantes, qui rendirent la loi presque sans effet: Tous impôts nationaux, d'État et locaux payés l'année précédente, et toutes les pertes réellement éprouvées pendant l'année, dans les inondations ou les incendies, et les pertes commerciales; aussi le montant des intérêts payés pendant l'année, les sommes payées aux ouvriers pour cultiver la terre ou le loyer des logements où l'on habite; et

(1) *Congressional Globe.* Vol. 76, p. 214.

les sommes dépensées pour les réparations usuelles et ordinaires desdits logements (1) : tout cela devait être déduit du revenu avant l'application de l'impôt. Ainsi fut complétée la législation de l'impôt fédéral sur le revenu; et il expira en 1872, après avoir été perçu pour la dernière fois cette année-là.

Le plus grand nombre de personnes payant l'impôt sur le revenu, dans toute cette période, fut 276,661, qui payèrent en 1870 une somme de 37,775,873 doll. 62 cent. Le dernier impôt, perçu en 1872 sur 72,949 personnes, donna une recette de 14,463,861 doll. 98 cent. ; et enfin le montant total des recettes perçues pendant la période tout entière fut seulement de 346,911,760 doll. 48 cent. (2).

Si on réfléchit à cette courte période d'exercice du nouvel impôt, il est facile de voir que le Congrès n'eut jamais l'intention de l'établir d'une manière permanente; il désirait seulement faire peser de façon légère et impartiale une taxe odieuse sur un peuple irrité. Le Congrès fit tous ses efforts pour trouver la législation qui produirait les ressources financières les plus abondantes et établirait et percevrait l'impôt avec le plus haut degré de justice possible. Sans doute, cet état instable d'une législation mal définie contribua plus que tout le reste à rendre l'impôt impopulaire ; et cela finit par le réduire à une absurdité manifeste pendant sa dernière année d'existence. Néanmoins, quand on étudie l'impôt sur le revenu, l'histoire révèle ce fait qu'après tout ce fut le plus juste et le moins coûteux des impôts établis pendant toute la période de guerre. Le public y trouvait à redire à cause des distinctions de classes, et en exagéra les maux bien au delà des proportions légitimes. Ainsi on a dit qu'en l'année 1869, les Etats de Massachussetts, New-York, New-Jersey, Pensylvanie, Ohio, Illinois et Californie, avaient payé 75 0/0 de l'impôt sur le revenu, alors qu'en réalité ils possédaient seulement 40 0/0 de la richesse territoriale totale. Les critiques disaient que c'était injuste, et que, pour cette raison, l'impôt devait être aboli au plus tôt. Un examen approfondi de cet argument

(1) *Congressional Globe*. Vol. 94, p. 702.
(2) *Lalor's Cyclopædia of political Science*.

montre que, dans les États susdits, l'accumulation de la richesse était plus grande que dans les autres États, et qu'elle était plus également distribuée. Dans les grands centres de richesse de ces États, les riches et les pauvres se trouvaient les uns à côté des autres ; et une forte proportion de particuliers jouissant de revenus au-dessus de la limite se trouvaient dans l'Ouest et le Nord-Ouest. Les États y étaient de formation plus récente, la richesse y était moindre et plus également distribuée. Autrement dit, 60 0/0 de la valeur taxée était assez également distribuée entre 60 0/0 de la population totale et les autres 40 0/0 étaient distribués très également entre les autres 40 0/0 de population. L'impôt tombait donc sur ceux qui étaient le plus capables de le supporter, et en conséquence ils réclamaient, comme on devait s'y attendre.

L'impôt sur le revenu fut aussi attaqué comme inconstitutionnel. Beaucoup soutenaient que le Congrès n'a pas le droit d'établir un impôt sur le revenu ; mais on finit par conclure, en ce qui concerne l'esprit de la loi, qu'imposer le revenu ou la fortune qui le produit, cela revenait au même. Alexandre Hamilton, parlant des impôts sur la fortune, soutint que « en bien des cas, certainement, ils atteignent l'usage aussi bien que la chose ; le revenu annuel est la fortune elle-même » ; et il demande fort à propos : « Qu'est-ce que la propriété, sinon une fiction d'un usage profitable ? » La loi fondamentale d'Adam Smith résout la question aussi bien, quand il dit : « Les sujets de tout État doivent contribuer à l'entretien du gouvernement, autant que possible à proportion de leurs moyens respectifs : c'est-à-dire, à proportion des revenus dont ils jouissent respectivement sous la protection de l'État. » Ce n'est donc pas selon la protection que l'on reçoit, car certes le pauvre peut avoir besoin de protection plus que le riche, mais selon les revenus dont on jouit sous la protection de l'État. M. Pleasanton, « Commissioner of internal revenue », tenait l'impôt pour inconstitutionnel ; mais le sénateur Sherman répliqua, dans son discours au sujet de l'impôt sur le revenu, « qu'un commissioner of internal revenue n'était pas une autorité en matière de lois ». La constitutionnalité de la taxe est définitivement établie pour l'affaire Dobbins contre les

« commissioners » du comté d'Erié : le jugement décida que l'impôt sur le revenu, ou produit de la propriété effective, est un impôt direct, d'après le principe « un impôt sur le revenu est un impôt sur la chose elle-même » (1). Logiquement, il semblerait que, comme le revenu est l'exposant du pouvoir de la propriété et représente son utilité pour le propriétaire, un impôt sur le revenu est réellement plus direct que tout autre, parce qu'il ne peut pas être facilement éludé.

Peut-être le plus solide argument allégué contre l'impôt fut-il que l'inspection gouvernementale des affaires privées était contraire à l'esprit de la démocratie. En 1871, M. Pleasanton, « commissioner of internal revenue » dit dans son rapport : « L'impôt sur le revenu est odieux au peuple, étant inquisitorial par nature : il expose aux yeux du public le détail des affaires privées des citoyens. » En réponse à ce rapport, le sénateur Sherman, dans un discours au Sénat de 1871, dit : « La première critique est que cela autorise à espionner les affaires des particuliers ; mais, Messieurs, il en est de même de tous les impôts. L'impôt sur le whiskey exige l'espionnage le plus raffiné, et suppose que la fraude est inévitable dans la production du whiskey. L'État où j'habite porte l'espionnage dans la fortune de l'individu : il le force à déclarer sous serment combien il a de fortune personnelle et lui pose une longue liste de questions pour s'en informer. » Parlant encore de la question de la nature odieuse de l'impôt, M. Sherman ajoute : « Je n'ai jamais connu d'impôt qui ne fût odieux et impopulaire parmi ceux qui le payaient. » Avec tout le respect dû aux excellents arguments du sénateur, on doit reconnaître que l'impôt sur le revenu, comme l'avait établi le gouvernement des États-Unis, était plus inquisitorial de sa nature que tout autre impôt établi par le même gouvernement. Et si le public en général n'aime pas à payer les impôts, pourtant tous les impôts ne sont pas nécessairement odieux et haïssables à ses yeux.

Une autre critique sérieuse adressée à l'impôt sur le revenu, dans la discussion pour l'abroger, fut que c'était un impôt coûteux à percevoir, car il nécessitait tout un système

(1) 16 Peters, 435.

de fonctionnaires. Ce fut pour ce motif que le « Council » de Navark (New-Jersey) envoya une lettre au Congrès en 1872, demandant « l'abrogation de l'impôt pour deux raisons : il rapporte bien peu de recettes au Trésor, et il n'enrichit que les percepteurs ». Il y a certainement une erreur au sujet du caractère coûteux de l'impôt sur le revenu; car ce fut l'impôt le moins coûteux perçu par le gouvernement national pendant la guerre, excepté l'impôt sur les banques. Suivant le rapport du Secrétaire du Trésor de 1866, on verra que les frais de perception des contributions directes des États-Unis montèrent à 3 ou 4 0/0, tandis que les frais de perception de l'impôt sur le revenu ne dépassèrent jamais 2 0/0. Les adversaires de cet impôt alléguèrent qu'il pouvait être éludé par les fraudeurs, ce qui le rendait un impôt injuste. Quoique reconnu comme un impôt juste en théorie par les hommes de finances les plus compétents, il était regardé comme offrant des facilités à la fraude. Le professeur Bolles dit : « Honnêtement perçu, cet impôt est considéré par beaucoup de gens qui ont bien étudié le sujet comme un des plus équitables au point de vue de l'établissement de la taxe à payer. Mais le désir de frauder était fort et général, et la facilité de le faire si grande que cet impôt prête en vérité beaucoup à la critique (1). » Pourtant il est difficile de voir comment la fraude de cet impôt par les capitalistes pourrait être pire qu'on ne l'a vue dans le cas de la propriété personnelle, ou même pour les propriétés des compagnies de chemins de fer et les propriétés territoriales. Le procédé est, à la vérité, un peu différent; mais l'inégalité et l'injustice sont aussi évidentes pour n'importe quel autre impôt des États-Unis. Au point de vue de la justice, le professeur Richard T. Ely pense « qu'on avait fini par apprendre à fixer la taxe avec une approximation plus voisine de la justice que le public ne le croyait généralement ; les accusations contre l'impôt sont, en grande partie, factices : elles sont dues en partie aux réclamations des contribuables, qui ne voulaient pas d'un impôt qu'ils ne pouvaient pas éluder aussi aisément que d'autres; son excellence tourna contre lui ». Il n'y a pas d'impôt juste et équitable sans distinctions de classes. Il ne peut pas y avoir une loi, si

(1) *Financial History of the United States.* Vol. II, p. 18.

universellement correcte dans sa forme simple, qu'elle s'applique équitablement à tous les membres d'une communauté variée, occupés de besognes diverses, soumis aux conditions changeantes de la vie, et, en particulier, aux variations du marché et de la valeur réelle de la propriété. La production flottante du capital rend aussi bien difficile l'imposition juste et égale par une loi générale. Il est impossible de distribuer les fardeaux équitablement sans établir des distinctions. Toutefois, les maux des autres sortes d'impôts n'excusent pas les irrégularités de l'impôt sur le revenu. « Aucune échelle de revenus, dit Pitt, que l'on puisse inventer, ne sera à l'abri du reproche d'inégalité, ou n'exclura entièrement la possibilité de la fraude. »

L'affirmation que l'impôt sur le revenu décourage de faire des économies est plus plausible que justifiée, car l'impôt stimule la production, et dans bien des cas aurait pour résultat l'augmentation des économies des classes pauvres. Soulagées du fardeau excessif des impôts, parce qu'il pèserait davantage sur les riches, elles auraient plus d'occasions de faire des économies.

La justice de l'impôt sur le revenu repose sur ce fait que, comme les revenus changent d'année en année, l'individu paie selon l'état de ses affaires. Et quand la terre ou le commerce ne produisent rien, il n'y a pas d'impôt pour cette année-là. Au contraire, un impôt direct réparti sur la terre doit être payé, que la propriété ait produit ou non cette année-là. Car, à moins qu'il n'y ait de très fortes preuves de la diminution générale de la valeur de la propriété, l'impôt ne sera pas abaissé pour une période d'une année. La justice de l'impôt est encore prouvée par le principe que le pouvoir de la richesse augmente plus rapidement que la richesse elle-même. Avec l'expansion rapide des industries et les moyens d'action que la production a développés par les inventions, la plus grande partie de nos manufactures sont menées par de grandes accumulations de capital et des entreprises industrielles gigantesques. Par conséquent, l'homme qui a un revenu de 100,000 dollars possède un pouvoir financier plus que décuple, comparé à celui dont le revenu est seulement de 10.000 dollars. Si la richesse augmente en proportion arithmétique, alors on

peut dire que le pouvoir de la richesse doit augmenter plus rapidement, c'est-à-dire en proportion géométrique. Si l'on considère cela comme une loi fixe, la méthode pour fixer et asseoir un impôt progressif sur le revenu peut être basée sur une application de la série logarithmique. Prenez le système de logarithmes de Brigg, dont la base est dix, et déterminez chaque logarithme et le nombre correspondant, les nombres représentant les revenus, et leurs logarithmes respectifs, le taux de l'impôt ; et un système progressif pourra être établi avec une exactitude mathématique. Il sera même constitué de façon que l'impôt n'atteindrait jamais le revenu, tant que le revenu n'excéderait pas la richesse totale du monde, ce qui ne peut jamais arriver à un seul contribuable. On voit ainsi que tous les revenus entre 100 dollars et 10,000 dollars seraient imposés au taux de 3 0/0, etc. Si le taux semble trop élevé ou trop faible, on y pourrait aisément remédier par un changement dans chaque logarithme, en gardant toujours le système. Un changement dans la proportion de progression serait facilement effectué de la même manière. Ce système est commode et simple dans son fonctionnement, aisément compris et facile à manier ; et il a l'avantage d'être fondé sur une formule mathématique bien connue.

Pourtant, malgré toute la justesse théorique de l'impôt sur le revenu, il est difficile de l'établir et de le percevoir comme il faut et de le rendre en même temps satisfaisant pour le public. Cela exigera de longues années de pratique ; et l'expérience que le gouvernement fédéral a faite, pendant la guerre, de l'impôt sur le revenu, ne peut pas être prise comme exemple des vrais résultats de cet impôt. Ce fut plutôt une expérience ou un épisode dans l'histoire financière d'une grande nation. On a dit, non sans quelque vérité, que les nations qui ont employé l'impôt sur le revenu le plus longtemps reconnaissent qu'on peut le percevoir d'autant plus facilement et avec plus de précision qu'il a été plus longtemps en exercice. Elles reconnaissent de plus en plus qu'il est indispensable pour atteindre toutes les variétés de propriété imposable. Mais, en ce cas, il devrait être employé comme une partie d'un grand système, en prenant toujours soin d'éviter les doubles emplois et les distributions injustes dans l'usage qu'on en ferait.

II

Le gouvernement fédéral des États-Unis, à l'arrivée au pouvoir du parti démocratique, trouve, en l'année 1894, non seulement un Trésor épuisé, mais un déficit de plusieurs millions. Désirant appliquer les principes de son programme et tenir la promesse donnée au peuple d'abaisser le tarif protecteur, il cherche à inventer quelque moyen de se procurer des recettes, pour combler un fort déficit prévu. Et il saisit l'impôt sur le revenu comme le moyen le plus sûr de se procurer des ressources sans toucher directement au commerce. Bien qu'il doive être désagréable à une forte partie de la population des États de la Nouvelle-Angleterre et du Centre, il obtiendra la faveur des habitants du Sud et de l'Ouest; car ceux-ci se joignent au mouvement populaire dans son cri de guerre contre le monopole et l'influence dominatrice des grandes accumulations de capital. Ajoutez à cela qu'il y a une tendance croissante parmi les penseurs à juger l'impôt sur le revenu, une fois bien ajusté, comme le meilleur impôt qu'on puisse employer dans le système fédéral. En conséquence, un bill a été proposé et a été voté par la Chambre imposant tous les revenus au-dessus de 4,000 dollars au taux uniforme de 2 0/0. On peut admettre que l'impôt en lui-même est juste et pourra produire rapidement les recettes désirées; mais cette loi est inspirée d'un esprit qui n'est pas purement démocratique, car certainement il vise à la législation par classes. L'accumulation rapide de la richesse en Amérique et son inégale distribution ont fait surgir soudainement un grand nombre de millionnaires. De bonnes autorités estiment qu'il n'y a pas moins de 4,047 personnes en Amérique dont les fortunes sont au moins égales à un million de dollars ou cinq millions de francs. Le sentiment se répand que ces grandes fortunes ont été faites par les efforts combinés du corps entier des travailleurs ; et, par conséquent, que ceux qui jouissent des bénéfices de la possession devraient à leur tour supporter une grande partie des charges du gouvernement. Ce sentiment a pris une grande force, parce que beaucoup pensent que les lois des Etats-Unis, qui les favorisent, ont rendu beaucoup plus facile l'acquisition des grandes fortunes. On estime qu'à

New-York seulement il y a au moins 1,157 personnes ou fortunes qui valent chacune au moins un million de dollars. Dans la ville contiguë de Brooklyn,il y a environ 162 individus du même rang, ce qui fait dans les deux cités un total de 1,219 millionnaires. Quelques-unes de ces fortunes produisent des revenus princiers ; les imposer de 2 0/0 fera une grande différence dans les recettes budgétaires. Un très petit nombre de ces fortunes peuvent être énumérées ici : elles rapportent différents taux pour cent,mais le revenu moyen est au taux de 5 1/2 0/0 sur le principal. John D. Rockafeller, avec une fortune évaluée à 125,000,000 dollars, reçoit un revenu annuel de 7,611,250 dollars; ce qui donnerait, à 2 0/0, 152,225 dollars; certainement, c'est l'homme le plus riche d'Amérique. Il y a William Waldorf Astor, qui possède 120,000,000 dollars, et dont le revenu, imposé à 2 0/0, produirait 148,000 dollars, par an. La fortune de Gould est évaluée à 100,000,000 dollars avec un revenu annuel de 4,040,000 dollars qui, imposé à 2 0/0, produirait une somme de 80,000 dollars. Cornélius Vanderbilt, avec une fortune princière de 80,000,000 dollars et un revenu annuel de 4,048,000 dollars, sera obligé de payer un impôt de 80,960 dollars, si le nouveau bill devient loi. William K. Vanderbilt, avec une fortune de 3,795,000 dollars, paierait un impôt sur le revenu de 75,000 dollars. Ces chiffres peuvent être inexacts; mais ils sont assez approximatifs pour ce qui nous occupe, évalués ainsi par des hommes compétents.

A ce point de vue, les fortunes des autres millionnaires de l'Amérique descendent graduellement jusqu'à un simple million, avec un revenu, de cinquante mille dollars. Il est facile de voir dans ces conditions pourquoi l'impôt sur le revenu est maintenant conseillé par beaucoup de gens aux États-Unis, afin d'égaliser les charges supportées par le gouvernement. Une grande partie de ces immenses fortunes est placée en valeurs de diverses espèces, dont quelques-unes ne sont pas imposables, et d'autres, à cause de l'insuffisance de l'impôt actuel sur la fortune personnelle, sont partiellement non imposées, ou bien sont imposées bien au-dessous du taux moyen exigé par la loi. Le parti politique qui conseille l'impôt sur le revenu le fait surtout comme un expédient pour

combler le déficit causé par la diminution du tarif ; néanmoins, un sentiment croissant se répand aux États-Unis que l'impôt sur le revenu est, après tout, un des impôts les plus justes que nous ayons. Beaucoup de gens l'appellent une abomination, à cause de la façon dont il fut exercé pendant la guerre. Mais, comme nous l'avons déjà dit, on ne peut pas considérer cela comme un essai décisif. D'autres pensent qu'il présente de grands dangers et que cela exigera beaucoup d'habileté et une législation précise pour le répartir et le percevoir comme il faut. Pourtant ils sont disposés à l'essayer comme une tentative pour égaliser les charges de l'impôt. S'il réussissait comme mesure et devenait populaire, sans doute il serait étendu à des revenus d'une valeur bien moindre, et finirait probablement par devenir un impôt progressif. C'est l'inévitable destinée de tous les impôts sur le revenu, qu'ils adoptent le système progressif, ou bien la méthode de classification des differentes fortunes à des taux différents. Il y a beaucoup d'arguments en faveur de l'impôt sur le revenu, car s'il est raisonnable d'imposer une certaine classe de revenus au-dessus de 4,000 dollars à 2 0/0 et de laisser ceux de 4,000 dollars et au-dessous non imposés, il est tout aussi rationnel de faire varier la distinction et d'imposer les revenus entre 1,000 dollars et 4,000 dollars à 1 0/0 ; entre 4,000 et 10,000 dollars, à 2 0/0 ; entre 10,000 et 50,000, à 3 0/0 ; et au-dessus de 50,000, à 4 0/0. Ce n'est qu'une application plus exacte du principe impliqué dans l'exercice de tout impôt sur les revenus. Cependant il est facile de voir que cette tentative pour égaliser le fardeau de l'impôt doit être accompagnée, au début, de beaucoup de pratiques injustes et irrégulières, amenées par des lois imparfaites et par une assiette et une perception défectueuses de l'impôt. Le système ne peut être perfectionné et rendu équitable que par la mise en pratique effective pendant une série d'années.

F. W. Blackmar,

Professeur d'histoire et de sociologie
à l'Université du Kansas (États-Unis).

Traduit par Ad. Planes, licencié ès lettres.

CHRONIQUE POLITIQUE

FRANCE

Je terminais ma dernière chronique de la *Revue* en félicitant le parti républicain d'avoir rencontré un homme d'État. Au moment où je commence celle-ci, le cabinet que présidait M. Casimir-Perier avec une autorité singulière, à laquelle nous n'étions plus habitués, vient d'être renversé et, par une amère ironie de la logique parlementaire, il a succombé six jours après avoir remporté son plus beau triomphe. Décidément, en notre doux pays, les majorités sont comme les jolies femmes, et l'on ne peut se fier à elles.

En réalité, le ministère est mort de l'abus des interpellations. Et lorsque, quelques jours après la rentrée du congé de Pâques, M. Flandin demandait à la Chambre, qui n'a pas voulu l'écouter, de restreindre dans de sages limites le droit d'interpellation, il était bien inspiré. Si l'on ne reprend pas sous une forme ou sous une autre l'idée de M. Flandin, on ne fera rien qui vaille et on arrivera tout simplement à discréditer peu à peu dans le pays le régime parlementaire.

Certes, le cabinet s'était tiré à son honneur d'interpellations autrement graves en apparence que celle du 22 mai, de ce 22 mai qui, selon le mot d'un sénateur éminent, restera peut-être une date historique. Le grand débat sur la politique religieuse provoqué la semaine précédente par l'interpellation de M. Raiberti au sujet de la circulaire du nonce aux évêques de France et par les questions de MM. Rabier et Lhopiteau sur les fêtes de Jeanne d'Arc semblait plus gros de menaces que la question inoffensive, au premier abord, de MM. Salis et Jourde sur le Congrès des ouvriers de chemins de fer. Et cependant le ministère qui, grâce à la franchise vaillante du président du conseil, était sorti grandi de ce débat passionnant et passionné, comme quelques jours plus tôt de la délicate affaire des poursuites contre le député Toussaint, qui, depuis cinq mois et demi avait résisté à de véritables tempêtes, a été emporté par une bourrasque de troisième ordre. En style de couloirs, il a glissé sur une pelure d'orange.

Le fait peut paraître singulier. Et pourtant il ne faut pas être grand clerc en psychologie parlementaire pour l'expliquer. Il n'est même pas besoin d'insinuer, comme quelques habiles, que le ministère est tombé parce que, pour des raisons personnelles à M. Casimir-Perier et pour quelques raisons personnelles à M. Burdeau, dont le projet de budget avait rencontré à la Commission une hostilité parfois un peu tatillonne, il croyait avantageux de laisser à d'autres les soucis et les responsabilités du pouvoir. La chose est beaucoup plus simple.

Il y a à la Chambre un parti irréductible, qui fait de l'obstruction un système et de la surenchère un métier : le parti socialiste. Les chefs du chœur, MM. Millerand et Jaurès, qui, entre parenthèses, seraient terriblement déçus le jour où par leur faute, le régime parlementaire aurait disparu parce que leur rhétorique ne trouverait plus son emploi, ont beau affirmer que le socialisme veut triompher par la liberté politique et faire semblant d'apporter au Parlement, dans chaque question, à côté de la solution républicaine, ce qu'ils appellent la solution socialiste. En réalité, le Parlement n'est pour eux qu'une réunion publique et ils ne parlent et n'agissent que pour les galeries. Ils ne sont pas une opposition. Ils sont des obtructionnistes. Et ce n'est pas pour conquérir le pouvoir qu'ils cherchent à renverser les ministères, mais pour le plaisir de détruire et, une crise ouverte, ils décident, comme ils l'ont fait hier, d'aller manifester en pompe sur les tombes de leurs glorieux frères : les fédérés. Mais ils sont une infatigable meute d'aboyeurs, harcelant toujours et sans cesse le gouvernement, qui est l'ennemi, par cela même qu'il est le gouvernement. Sur leurs confins, un certain nombre de radicaux qui, déjà, pensent à leur réélection future et ont peur de la concurrence socialiste, emboîtent le pas à nos destructeurs et n'ont plus le courage de se différencier d'eux. Le gouvernement est toujours obligé d'être sur la brèche pour se défendre et pour défendre la République, et c'est vraiment pour lui une besogne accablante. A ce jeu-là, un Richelieu, un Colbert n'auraient pas résisté. La majorité républicaine ne fait rien le plus souvent pour venir joindre sa voix à celle du ministère et vraiment elle est par trop indifférente ou modeste. Car elle a des orateurs éminents. Mais comptez, s'il vous plaît, les fois où l'un des siens est monté à la tribune pour répondre aux socialistes ou à leurs amis naturels. Au début de la législature, MM. Barthou et Deschanel ont prêté aux idées gouvernementales le concours de leur éloquence ; dans la discussion de l'amendement Jaurès, relatif à l'achat des blés étrangers par l'État, M. Jules Roche a montré le néant de la

thèse socialiste; enfin, dans la discussion du projet de revision, M. Deschanel encore a répondu à M. Goblet. Et c'est tout.

Ce n'est pas assez, et la majorité est victime de sa propre inertie. Elle se repose trop dans le cabinet émané d'elle. Et qu'arrive-t-il ? Sans doute, M. Casimir-Perier n'avait besoin de personne pour le défendre, et chaque fois qu'il a pris la parole, il l'a fait avec une sûreté et une vigueur remarquables; mais le métier qu'on lui imposait ainsi était écrasant et vraiment au-dessus des forces d'un seul homme. Sans doute, ses collaborateurs avaient, quelques-uns notamment, une valeur incontestable. Mais on a beau être ministre, on n'en est pas moins homme et, par conséquent, sujet aux défaillances. Certes M. Jonnart, puisque aussi bien il s'agit de lui, est parmi les jeunes du Parlement un des plus instruits et des plus distingués, et lors de l'interpellation sur la grève du Pas-de-Calais, il a prononcé un des meilleurs et des plus utiles discours qu'il nous ait été donné d'entendre. Mais on ne peut toujours être aussi bien inspiré. Cela dépend du moment, des circonstances et, pourquoi ne pas le dire, de la préparation.

Il est sûr qu'à la question de M. Salis et à l'interpellation de MM. Jourde et Millerand, M. Jonnart aurait pu faire une réponse plus nette. A dire vrai, les compagnies sont libres de permettre ou de refuser à leurs employés d'aller au fameux Congrès. Cela les regarde et ne regarde qu'elles. Pour ce qui est de l'État, il n'était pas besoin de dire que les employés de ses lignes étaient des fonctionnaires; car on ne peut pas dire qu'un chauffeur, un aiguilleur de la voie soient des fonctionnaires, au sens propre du mot. Il était donc inutile de soutenir cette thèse, au moins contestable; mais il fallait simplement montrer en quelques mots décisifs qu'il y avait là une question de discipline et que, lorsqu'il s'agit de discipline, il ne s'agit pas de discuter. Mais parce qu'un ministre n'avait pas une fois répondu exactement ce qu'il aurait peut-être convenu de répondre, était-ce une raison pour repousser l'ordre du jour pur et simple, et pour provoquer à ce moment de l'année, au moment où la discussion du budget allait s'ouvrir, une des plus graves crises ministérielles qui aient eu lieu depuis longtemps ?

La situation est un peu aujourd'hui, en effet, ce qu'elle était, en janvier 1881, au lendemain de la chute du ministère de Gambetta. C'était comme à présent, au début d'une législature, et la majorité peut se faire les mêmes reproches que celle qui, trois mois après avoir acclamé le grand ministère, l'abandonna si tristement. Pour dire la vérité sans détours, de pareils événements, si profondément regrettables et dont la répercussion va beaucoup plus loin qu'on

ne se l'imagine, tiennent à ce que beaucoup de législateurs manquent de caractère.

Notre démocratie a assurément des serviteurs bien intentionnés, qui sont en même temps gens de talent et d'éloquence, et je ne suis pas de ces mandarins à trois ou quatre boutons qui insinuent que la démocratie est la *médiocratie*, et que les supériorités intellectuelles ne peuvent faire ménage avec elle. Le dédain de nos mandarin n'ests, en réalité, que rancune ou impuissance. Pour moi, à la différence de Platon qui voulait que l'État fût gouverné uniquement par des savants et des philosophes, je plaindrais le pays qui leur abandonnerait uniquement ses destinées. La Chine a beau être un pays charmant, je préfère encore la France, telle que la Révolution a voulu la faire, sans mandarinat et sans mandarins.

Non, le suffrage universel n'est pas si aveugle que d'aucuns l'imaginent. Il n'aime pas, je crois, les pédants ; mais il ne repousse pas systématiquement les hommes de valeur. Il lui arrive de se laisser flatter par Cléon et d'être fatigué d'Aristide ; mais il sait aussi apprécier Périclès. Il y a dans le Parlement français, tant au Sénat qu'à la Chambre, des hommes de tout premier ordre, qui honorent la démocratie, et qui, par cela même qu'ils se sont frottés à la vie et que leur savoir n'est pas purement livresque, sont capables de rendre au pays plus de services que ne ferait la plus étincelante collection de mandarins.

Ce n'est ni l'intelligence ni la science qui manquent à la politique démocratique, mais plutôt le caractère. Et, plus que l'intelligence, plus que le talent, le caractère est essentiel. Je dirais volontiers qu'il est le tout de l'homme politique. Les jeunes gens qui sortiront de l'école républicaine, et que nous façonnons avec un soin pieux pour les grands devoirs qui les attendent, ces jeunes gens, que nous verrons sans amertume nous remplacer un jour, et à qui nous remettrons les destinées de la République et de la patrie, seront-ils des hommes de caractère ? Tout est là pour l'avenir de notre démocratie.

Qu'arrive-t-il aujourd'hui ? Le candidat aux fonctions politiques se présente le plus souvent aux électeurs avec les meilleures intentions du monde. Mais d'ordinaire il a un concurrent, et alors c'est à qui des deux fera la surenchère. Les programmes électoraux s'allongent outre mesure ; on ne songe qu'à l'élection, quitte à s'arranger ensuite avec le programme. Et quand on est élu, que se passe-t-il ? Par cela même qu'on n'a pas eu le courage de ne faire aux électeurs que les promesses que l'on était sûr de pouvoir tenir, on se trouve bientôt pris dans ses propres filets. Car le

moment de l'échéance arrive, bon gré mal gré : il faut payer, je veux dire voter, comme un aveugle, sans regarder aux intérêts supérieurs du pays. Il serait cruel d'en chercher des preuves dans le dernier vote de la Chambre, qui a renversé le cabinet Perier : et pourtant?... Mais pour remonter un peu plus haut, voyez ce qui s'est passé en janvier dernier, en une occasion à peu près analogue, lorsque l'amendement de M. Jaurès au sujet du produit de la conversion, voté, comme l'ordre du jour de Ramel, par le touchant concours de l'extrême droite et de l'extrême gauche, faillit jeter bas le cabinet. Beaucoup de députés, très gouvernementaux au fond, pour faire échec dans leurs circonscriptions respectives aux concurrents plus avancés, avaient mis dans leur programme, sans explications ni conditions, qui le dégrèvement, qui la suppression totale de l'impôt foncier. Et leur défection manqua tout perdre. De même, deux mois plus tôt, pour l'amnistie. Et il en sera ainsi tant que pour être élu le candidat fera à un vain désir de popularité des concessions qu'il ne devrait pas faire. Le premier devoir à l'égard du suffrage universel est de lui dire franchement qui l'on est, ce que l'on veut et où l'on va. Si pour ruser avec lui on mêle dans un programme les contradictoires, et si l'on fait de ce programme une sorte de salade russe, où toutes les opinions sont représentées à la fois, on peut évidemment être nommé, mais on se voue d'avance à l'impuissance et à la stérilité, et, ce qui est plus triste, aux palinodies.

Ce n'est point le caractère qui a manqué à M. Casimir-Perier, et sa chute, comme celle de Gambetta, n'est pas de celles qui diminuent, mais de celles qui honorent. Il n'a été président du Conseil que cinq mois et demi; Gambetta, lui, l'avait été deux mois de moins. M. de Freycinet, M. Goblet lui-même, l'ont été plus longtemps. Et cependant, les cinq mois et demi du ministère Perier méritent de compter, dans l'histoire de la troisième République, un peu davantage que l'année ou les années de quelques autres. Le ministère qui s'en va (et ceci restera son honneur) avait essayé de reconstituer dans le pays le principe d'autorité. Avant lui, par la complaisance des uns et l'habileté des autres, tous les ressorts avaient été détendus et la République s'en allait à la dérive, sans orientation ni direction. C'était le beau temps de la politique de déférence. Les ministres la pratiquaient à l'égard du Parlement, les législateurs à l'égard des électeurs, les administrateurs à l'égard des administrés. On était déférent pour les réactionnaires, on l'était, au besoin, pour les socialistes; on l'eût été, Dieu me pardonne! pour les anarchistes, pour Vaillant et pour Émile Henry.

M. Casimir-Perier avait tout remis dans l'ordre et au point. La République s'était sentie gouvernée, et on avait repris confiance. Je ne sais ce que va devenir le principe d'autorité et ce qu'en feront ses successeurs. Mais le mérite de M. Perier avait été d'en comprendre l'utilité essentielle et d'avoir essayé de le restaurer. Quoi qu'il advienne de la République, ce n'aura pas été un mérite médiocre.

Le ministère disparu avait fait autre chose encore. Par cela même qu'il était homogène, tout en étant incontestablement républicain, il avait apporté, en cinq mois, au Parlement, toute une série de projets réformateurs sur les droits de succession et de mutation, sur les justices de paix, sur les boissons, qui auraient pu aboutir (car tous les initiés savent que l'initiative parlementaire, en dépit de sa déplorable fécondité, est le plus souvent stérile, et que seuls les projets déposés par le gouvernement ont quelque chance de devenir des lois), et, parmi eux, un projet de budget, auquel on pouvait adresser des critiques, mais qui n'en avait pas moins de réels mérites : car il maintenait le principe de l'unité budgétaire, rétablissait un petit chapitre de l'amortissement, assurait une dotation aux sociétés de secours mutuels, jetant ainsi les premières assises de l'institution des retraites pour les travailleurs, et montrant qu'il la concevait d'une façon libérale, faite pour vivifier et non pas pour détruire les initiatives privées, l'esprit de prévoyance et d'épargne, introduisait enfin des éléments nouveaux de justice dans la répartition de l'impôt, faisant un impôt sur l'ensemble des revenus et écartant les chimères décevantes de l'impôt unique et progressif.

En dépit d'une certaine école radicale et de M. Godefroy Cavaignac, je serai toujours, pour ma part, un adversaire déterminé de l'impôt unique et progressif, car je suis de ceux qui pensent qu'il n'y a pas, en réalité, de bons impôts, qu'il y en a simplement de moins mauvais, que l'impôt unique et progressif serait le plus détestable de tous, l'impôt devant avoir, comme le disait ici même un jeune maître, en la matière, M. Fernand Faure « non une fonction sociale, mais surtout une fonction fiscale ». L'impôt progressif est contraire à l'équité, car il contient le germe d'une spoliation. Il n'enrichirait pas le Trésor et risquerait de ruiner la France. Proudhon, qui ne mâchait pas les termes, disait de lui : « C'est un bilboquet. » Il naît de l'envie et il engendre l'oppression. L'impôt unique ne vaut pas davantage. Les impôts doivent être multiples pour se corriger mutuellement. Tous ces essais risqueraient d'être terriblement inquisitoriaux, et terriblement funestes

pour les finances publiques, et l'on est vraiment surpris de voir ceux qui sont les plus acharnés à nous engager dans la coûteuse voie du socialisme d'État demander à l'État l'abandon d'une partie de ses ressources.

Il ne faut point s'y tromper d'ailleurs. Ce que l'on croit être un progrès ne sera qu'un recul. Vous n'entendez parler aujourd'hui que d'impôt sur le capital et d'impôt sur le revenu. C'est avec l'impôt progressif, la tarte à la crème. Mais l'impôt sur le capital, l'ancien régime l'a connu ; la capitation établie sous Louis XIV et maintenue jusqu'à la Révolution, n'en était qu'une variété. Mais l'impôt sur le revenu, l'ancien régime l'a connu : les dixièmes, les vingtièmes, les tailles personnelles elles-mêmes n'étaient pas autre chose. Et ce qui faisait précisément, à la veille de la Révolution, la supériorité financière de la province de Languedoc sur les autres, c'était que les tailles y étaient *réelles*, c'est-à-dire reposaient sur la richesse acquise, et non pas sur la richesse en formation, comme les tailles *personnelles*. Et ce qui a fait le vrai mérite des hommes de la Constituante, qui avaient lu apparemment les cahiers des États Généraux, où l'on demandait presque unanimement l'assimilation financière des autres provinces avec celle du Languedoc, puisqu'ils les avaient eux-mêmes rédigés, et qui connaissaient sans doute l'ancien régime, puisqu'ils en avaient souffert, c'est que, d'une part ils ont voulu que l'impôt fût impersonnel, et d'autre part qu'il fût proportionnel aux facultés des contribuables. En réalité, toutes ces prétendues nouveautés ne sont que l'enfance de l'art. On a beau citer l'exemple de la Suisse, où l'impôt progressif a eu les conséquences les plus désastreuses, témoin le canton de Vaud, de l'Italie, où, en matière d'impôt sur le revenu, la dissimulation est devenue la règle. Ces pays ne sont pas en avance sur nous ; c'est nous qui sommes en avance sur eux.

Et c'est précisément parce que le projet du gouvernement n'était que le développement des principes de la Révolution française. notamment en ce qui regarde la fameuse contribution d'habitation, qui était l'originalité de ce projet de budget, que pour ma part je l'acceptais volontiers. Que disait le législateur de 1791 ? « Les profits des capitaux mobiliers ne sont pas faciles à connaître dans un pays comme le nôtre, où la constitution, les principes, les mœurs et la loi proscrivent toute espèce d'inquisition. Cependant ils ont une indication, sinon parfaitement exacte, du moins assez approximative. Cette indication est le logement destiné à l'habitation personnelle. A très peu d'exception près, le prix du logement d'habitation indique la graduation des richesses. » Il y avait là de la part

de M. Burdeau un effort très intelligent et sérieux pour donner à l'impôt un caractère vraiment démocratique, sans verser néanmoins dans l'utopie. Exemption complète pour les classes pauvres, réduction partielle pour les classes peu aisées, réduction proportionnelle pour les familles nombreuses, tout cela était bien, et, avec quelques retouches, remplaçait avantageusement la contribution personnelle mobilière et la contribution des portes et fenêtres.

Les dépenses, voilà quel était surtout le point noir du budget. Si l'on ne tenait pas compte du produit de la conversion, il y avait sur le budget de 1894 une augmentation de dépenses de près de 90 millions. Garantie d'intérêt passée à 135 millions, 24 millions de plus pour la guerre et la marine, 8 millions de plus pour les colonies. Sans doute, en un certain sens, c'est travailler pour l'avenir, pour l'accroissement du capital national, même en ce qui touche aux chemins de fer; nos colonies elles mêmes, bien que nous dispersions un peu trop nos efforts, pourront être un jour une source de richesse. Mais nous dépensons trop, et une politique de stricte économie devrait être plus que jamais celle de la France. Nous aurions, je crois, plus besoin d'économies que de réformes, ou, pour mieux dire, nous aurions besoin de réformes qui seraient des économies. Sans doute, à dire courageusement toute la vérité, ce serait plutôt encore aux électeurs qu'aux représentants, aux commissions du budget et aux ministres de commencer : il y aurait peut-être un peu moins de sinécures, mais il y aurait à coup sûr un peu moins d'impôts. Cependant, et sans parler de la guerre ni de la marine, qui sont chaque année, l'une et l'autre, de terribles mangeuses d'argent, M. Burdeau lui-même, dans la discussion des crédits supplémentaires, n'avait-il pas dit à la Chambre « qu'il fallait exiger de toutes les administrations un strict esprit d'économie, et que jamais on n'aurait fait une économie tant qu'on n'y aurait joint une véritable réforme administrative » ? C'était là, j'en conviens, une œuvre de longue haleine, qui ne pouvait peut-être pas s'accomplir si vite; mais j'espérais, pour ma part, que le gouvernement nous aurait apporté, avant qu'il fut trop longtemps, un projet de réforme administrative que nous avions le droit d'attendre de sa bonne volonté et qui nous aurait permis de réaliser enfin de sérieuses économies. Mais, le ministère disparu, combien de temps attendrons-nous encore?

Le projet de réforme de l'impôt des boissons, déposé par le ministère en même temps que le projet de budget, contenait, comme celui ci, d'excellentes parties. Il avait le mérite de se tenir et d'ap-

porter enfin une réforme de la loi de 1816, en traitant à l'amiable, pour ainsi dire, avec les intéressés, cette fameuse question du privilège des bouilleurs de cru, qui jusqu'ici avait toujours été la pierre d'achoppement de tous les projets de réforme de l'impôt des boissons. Il dégrevait les boissons hygiéniques de 75,264,430 francs pour le plus grand bien des contribuables et de la viticulture française. Sans doute, il augmentait le droit sur l'alcool qui, de 156 francs était porté à 190 francs. Mais une prime était accordée au distillateur et au bouilleur de cru agricole. L'inquisition vexatoire de l'exercice, supprimée chez le débitant de boissons, ne devait pas avoir lieu à domicile chez le bouilleur de cru. Celui-ci devait faire lui-même, après sa distillation, une déclaration au bureau de la mairie, et cette déclaration devait être remise à une commission de trois membres, composée du maire ou d'un conseiller municipal, d'un répartiteur de la commune et d'un agent des contributions indirectes ; la commune devait être intéressée à la sincérité des déclarations par une part dans le produit des droits. Enfin le projet accordait au propriétaire bouilleur de cru une consommation de famille et un déchet de 5 0/0 sur les qualités fabriquées.

Que va-t-il advenir de tous ces projets ? Et, pour commencer, nous pouvons être certains que nous n'aurons pas pour 1895 de budget réformateur ; à supposer même que le Parlement ne soit pas obligé, en fin de compte, de voter des douzièmes provisoires, ce qui serait un mauvais début de législature. Mais il est sûr que la discussion du budget devrait être sur le point de commercer à la Chambre, et que la crise ministérielle va la retarder indéfiniment. Et j'ai grand peur que, pour ses débuts, le nouveau ministère, au lieu de faire grand, ne soit obligé de faire petit en matière budgétaire. Ne lui faudra-t-il pas, le mois d'août approchant et avec lui la session des conseils généraux, se contenter de faire voter par la Chambre les quatre contributions directes, telles qu'elles figuraient au budget de 1894? La grande bataille fiscale que l'on nous annonçait pour cet été, et où devaient se mesurer avec le ministre des finances les tenants de l'impôt sur le revenu et les tenants de l'impôt progressif, devra être renvoyée aux calendes grecques.

Ce qu'il y a de plus triste encore que l'avortement probable du budget de 1895, c'est que le régime parlementaire pourrait souffrir plus qu'on ne pense de la crise ministérielle qui vient de s'ouvrir. Car, n'en déplaise aux socialistes et même à certains radicaux, le pays qui travaille et qui n'entend rien aux chinoiseries parlementaires ni aux combinaisons de couloirs, est désireux surtout de

stabilité gouvernementale. Et, si l'on n'y prend garde, il pourrait prendre en haine les parleurs. Aussi tous les esprits sérieux ne voient-ils pas sans tristesse cette crise, à laquelle la France ne s'attendait pas et qui, grave au point de vue extérieur (car, pendant que nous discutons sur les combinaisons possibles, les Anglais, de concert avec l'État du Congo, ferment le Haut-Nil à nos possessions de l'Ouest africain), est encore plus grave au point de vue intérieur : car nous jouons peut-être en ce moment l'avenir du régime parlementaire.

Devant ces préoccupations, toutes les autres disparaissent. Et M. Joseph Fabre lui-même a renoncé à faire discuter pour le moment, au Sénat, son projet de fête patriotique en l'honneur de Jeanne d'Arc. A vrai dire, ce projet qui, au début, ne rencontrait que des partisans, avait depuis trois semaines trouvé quelques adversaires. C'est un peu, il faut en convenir, la faute des derniers réactionnaires et du comte de Paris lui-même qui, après avoir usé inutilement du général Boulanger, avait semblé un instant vouloir se faire remorquer par Jeanne d'Arc sur le trône de ses pères. Son amusante lettre à la *Jeunesse royaliste* est un document historique fort curieux.

Pour moi, je ne verrais pas d'inconvénient à ce que la France eût une fête de Jeanne d'Arc, et je ne trouverais pas mauvais que, sinon chaque année, ce qui serait peut-être dangereux pour la fête elle-même, du moins périodiquement, nous venions réchauffer notre patriotisme à la douce flamme du cœur de la bonne Lorraine. Car le patriotisme est une fleur délicate qu'il importe de cultiver pieusement pour qu'elle ait, aux mauvais jours, toute sa fraîcheur et tout son éclat; Jeanne d'Arc est assurément loin de nous. Mais ne soyons pas de ceux qui font dater leur patrie et leur patriotisme. On peut aimer la liberté et la révolution, sans les séparer de ces quatorze siècles de luttes et d'efforts qui ont précédé et préparé 89. Un peuple qui, dans le présent, a le culte et le respect des gloires de son passé, peut se permettre les grands espoirs. Voyez comment a fait l'Allemagne après 1815. Les savants de l'autre côté du Rhin, qui étaient tous des patriotes, fondèrent une Société pour faire connaître aux Allemands les héros nationaux de la Germanie. Leur devise fut : *Sanctus amor patriæ dat animum* Et c'est ainsi, qu'à côté des politiques, ils préparaient à leur façon, qui ne fut pas la plus mauvaise, la grande œuvre de l'unité allemande.

Mais je crois qu'annuelle ou plutôt périodique, la fête de Jeanne d'Arc devrait avoir un caractère essentiellement populaire. Car

Jeanne d'Arc n'appartient qu'au peuple de France. Michelet l'a montré dans un petit livre qui est une merveille et qui, pour tous les esprits impartiaux restera sur Jeanne l'ouvrage définitif.

La bergère de Lorraine est sortie du peuple. Certes elle a aimé le roi. Mais c'est la France qu'elle a aimée en lui. Et, pour la récompenser, le roi a constamment douté d'elle. Quand elle est tombée entre les mains des Bourguignons et des Anglais, il n'a rien fait pour la sauver. Les grands et les puissants se sont gaussés de sa sublime naïveté. Les docteurs de l'Église n'ont rien compris à sa mission, et finalement c'est un homme d'Église, Pierre Cauchon, qui l'a fait condamner comme apostate, relapse, hérétique. Seul le peuple a eu confiance en elle jusqu'au bout. Seul il a senti que les voix de Jeanne étaient la douce voix de la France abandonnée et trahie par tous, hormis par lui. Seul il l'a aimée et suivie jusqu'à la mort; seul il a cru, par delà la mort et contre la mort même, que Jeanne était immortelle. Et c'est précisément parce qu'elle venait du peuple, qui, lui, ne doute pas et ne subtilise pas, que Jeanne a pu fonder sur le bûcher de Rouen l'indépendance et l'unité de la patrie. Historiquement, Jeanne d'Arc est l'expression du patriotisme populaire qui se cherchait avec les bourgeois de Bouvines, commençait à s'affirmer avec le grand Ferré pour s'épanouir radieusement en elle. Et, historiquement encore, les paysans de 1792, qui, mariés par la Révolution française avec la terre de France, se levèrent au bout de leur sillon pour défendre la patrie, sont de la lignée de la bonne Lorraine, car ils ont achevé cette grande œuvre du patriotisme populaire à laquelle elle avait si noblement travaillé.

Quel que soit le sort réservé au projet de M. Joseph Fabre, il est certain qu'à l'heure où j'écris ces lignes on ne songe, dans le monde politique, qu'à la crise et à ses conséquences. Que sera le nouveau ministère ?

Sera-t-il dieu, table ou cuvette?

sera-ce un ministère homogène, selon la théorie que certains préconisent au groupe des républicains de gouvernement et que, depuis les dernières élections, développent quelques grandes feuilles, comme le *Temps* et les *Débats?* Sera-ce un ministère de concentration, selon la vieille formule qui, depuis le 16 mai, a été à peu près constamment en usage? Il est sûr que, maintenant que la République n'est plus contestée ou l'est en tous cas si peu que rien, les ministères homogènes sont beaucoup plutôt dans la vérité du régime parlementaire que les ministères de concentration.

Ainsi en Angleterre, la terre classique du régime parlementaire, les wighs et les torys. En ce moment, les radicaux, qui, pendant six mois, ont reproché au ministère Casimir-Perier d'être un ministère de recul et qui ont été à peu près unanimes à voter contre lui, devraient logiquement prendre le pouvoir, et, pour ma part, je verrais avec plaisir la constitution d'un ministère radical homogène. Puisque les républicains de gouvernement ont été impuissants à faire vivre le ministère sorti d'eux et qu'on ne sait de quel côté penche au juste la majorité à la Chambre, il conviendrait, je crois, de faire l'essai loyal d'un cabinet de radicaux. Cela vaudrait beaucoup mieux à tous égards, parce que la Chambre apprendrait ainsi à se mieux connaître elle-même, ce qui est le commencement de la sagesse, et parce qu'on verrait ainsi à l'œuvre et à l'épreuve le programme radical. Chacun serait dûment éclairé, le Parlement, le pays et le Président de la République. Et si le cabinet radical ne parvenait, pas plus que le cabinet modéré, à grouper une majorité, on pourrait en revenir aux ministères de concentration.

Mais les radicaux, après avoir fait le possible et l'impossible pour discréditer le cabinet Perier, ne semblent nullement disposés à assumer les responsabilités du pouvoir, et je crains fort que, sous une forme plus ou moins déguisée, cette législature, comme les précédentes, ne soit propre qu'aux ministères de concentration ou, si l'on aime mieux, d'union républicaine. De pareils ministères ne pourront évidemment faire de grandes choses. Ils pourront peut-être en faire quelques-unes d'utiles, s'ils s'évertuent à avoir une qualité qui, jusqu'ici, n'a pas été précisément la leur : la franchise, une franchise entière. On a beaucoup parlé d'esprit nouveau à propos du cabinet que présidait M. Perier, et le pauvre M. Spuller a fait bien des efforts pour expliquer ce mot désormais fameux, qu'il avait eu la mauvaise chance de mettre le premier en circulation. Eh bien! l'esprit nouveau apporté par le ministère Perier a été surtout dans la franchise absolue que son chef a toujours mise dans ses explications devant la Chambre et devant le pays. Jamais on n'a senti avec lui ni les réticences de derrière la tête, ni les petites habiletés. Il avait la conscience que la politique d'astuce n'était plus compatible avec les habitudes nouvelles que la liberté de tout dire a créées depuis douze ans dans ce pays, et qu'il importait de gouverner au grand jour. Et il agissait comme il parlait, franchement. Ses adversaires eux-mêmes lui rendaient cet hommage. On peut affirmer qu'après lui il ne sera pas possible de se conduire autrement. La politique dite d'union républicaine, que théoriquement on peut condamner, est peut-être, en effet, la seule possible

encore; mais, si elle doit exclure la franchise, elle sera doublement impuissante et stérile.

Où donc est la franchise en ce moment? Elle est, n'hésitons pas à le dire, à lutter contre le parti socialiste, ouvertement et courageusement, comme on a lutté autrefois contre le parti réactionnaire. Si on ne sait pas lui résister énergiquement, si on le flatte dans l'espoir d'obtenir son concours, on sera emporté, et le régime parlementaire, qui est la garantie de notre liberté et de notre indépendance, sera peut-être irrémédiablement atteint. C'est contre lui qu'il faut lutter; car, quoi que fasse et dise un ministre républicain, il se retournera toujours contre lui, étant par définition le parti de la surenchère, de l'obstruction et du désordre, le parti qui perdra la République au profit de je ne sais quelle dictature stupide, si les républicains n'avisent pas.

Et je redoute parfois que les républicains n'avisent pas assez. Voyez plutôt ce qui s'est passé pendant ces vacances de Pâques. Durant un mois, nos collectivistes sont aller prêcher en tous lieux la haine des classes et l'évangile de Karl Marx. Durant un mois, ils n'ont cessé de s'agiter et d'agiter, en vingt endroits divers, les masses laborieuses. Au début, quand ils n'étaient à la Chambre qu'une minorité infime, que les centres industriels n'avaient pas tout à fait abdiqué entre leurs mains, et que Paris, la Ville-Lumière, n'avait pas encore l'honneur d'être représenté par M. Faberot et M. Chauvin, nos bons apôtres se contentaient de faire appel à l'ouvrier pour la rénovation sociale, et le mineur était leur enfant de prédilection, le disciple bien aimé, si l'on veut. Mais depuis qu'il sont à la Chambre, cinquante qui font du bruit comme cinq cents, ils sont montés sur le Thabor, et de là, comme le Christ dont il aime à citer les paroles, M. Jules Guesde a aperçu à ses pieds les campagnes. Rendons toutefois justice à M. Jaurès, ne serait-ce que pour l'instruction des historiens futurs. Il s'est passé un peu ici ce qui s'est passé autrefois pour l'Amérique. On sait qu'un habile homme qui s'appelait Amerigo Vespucci enleva si bien à Colomb la gloire de la découverte du continent nouveau, qu'il lui donna son nom. Or, Christophe Colomb était bien l'homme de génie qui avait découvert l'Amérique, et qui, par conséquent, aurait dû la nommer. De même pour le socialisme rural. Sans doute les prophètes du collectivisme, de l'autre côté du Rhin, avaient dit que l'Évangile nouveau serait mort-né tant que les campagnes n'y adhèreraient point. Et le Congrès de Marseille était venu qui, pour donner sans doute à Liebknecht des gages de sa déférence, avait élaboré une manière de programme agricole. Mais tout cela aurait

passé peut-être inaperçu, si, par une intuition géniale, M. Jaurès, lors de la fameuse élection de Carmaux, n'y avait vu une matière féconde à mettre en discours français. Et, pour ne point quitter Colomb et l'Amérique, puisqu'il s'agit aussi bien d'un monde nouveau, le Congrès de Marseille a été pour M. Jaurès ce que le *Livre des Merveilles*, de Marco Polo, avait été pour le marin génois, la petite étoile révélatrice et conductrice. Mais ce n'est pas M. Jules Guesde sur le Thabor, c'est M. Jaurès dans les mines de Carmaux qui a découvert la formule agricole.

Ce point d'histoire fixé, reconnaissons que nos collectivistes se sont mis résolument à l'œuvre pour exploiter leur découverte. Il faut toujours rendre justice à ses adversaires. Ah ! les hardis et infatigables pionniers ! Pendant que M. Toussaint et quelques autres, pour n'en pas perdre l'habitude, évangélisaient les grévistes de Trignac et voyageaient pour le compte de la raison sociale que l'on sait, MM. Jules Guesde et Jaurès s'en allaient à Fleurance, une jolie petite ville du département du Gers qui a un nom d'idylle. Et les brebis sont venues aux deux bons pasteurs, qui ne s'étaient jamais vus à pareille fête. Paissez, mes agneaux, paissez, mes brebis. Et le langage de M. Jules Guesde s'est fait doux comme le sermon sur la montagne, et l'éloquence de M. Jaurès s'est faite caressante comme une mystique parabole. Je vous assure qu'il n'a pas été question de révolution violente ni d'expropriation obligatoire. Non. Jamais la propriété n'avait trouvé partisans plus convaincus. C'est un hymne attendri que ces Messieurs lui ont chanté, et nous étions bien loin des menaces de jadis.

Mais où sont les neiges d'antan ?

devait, dans cette joie de printemps, penser intérieurement M. Jaurès, ce fin lettré qui connaît si bien ses classiques, à commencer par l'*Histoire des variations*, et qui connaît aussi, comme nous tous, les déclarations antérieures de M. Jules Guesde sur la fameuse rénovation, qui ne pourra se faire que par la violence. Et moi, tandis que je lisais le compte rendu de cette biblique pastorale et les nombreuses allusions au christianisme naissant dont le député de Roubaix émaillait son discours, je pensais à la fameuse parole : « Gardez-vous des faux prophètes qui viendront à vous tout couverts de peaux de brebis et qui au dedans ne sont que des loups ravisseurs. » Car celle-ci surtout eût été de circonstance. Mais je comprends que M. Jules Guesde l'ait rayée de son répertoire évangélique.

Il ne faut pas que les républicains, tant au Parlement que dans

le pays, s'endorment dans une quiétude coupable. Le collectivisme sera d'autant plus dangereux qu'il se fera plus bénin et cachera davantage ses véritables tendances. Il y aura toujours pour applaudir nos apôtres quelques mécontents et quelques habiles. L'espèce humaine est ainsi faite et on ne la changera pas. A ce titre les Français sont doublement hommes ; car ils sont volontiers frondeurs, et c'est précisément le plus grand défaut de notre race qui a, par ailleurs, tant et de si sérieuses qualités. Tocqueville l'avait vu admirablement : le « Français est à la fois l'être le plus conservateur et le plus révolutionnaire du monde ». Il remplace les réformes par des révolutions, et quand il a fait les révolutions, il laisse accomplir les réformes par un despote, qui les fait toujours au profit de son ambition. Ç'a été notre histoire depuis cinq cents ans. Après Etienne Marcel, nous avons eu Charles V ; après la Fronde, Louis XIV ; après la Révolution, Bonaparte ; après février 1848, Napoléon III.

Ne nous abandonnons donc pas à un doux sommeil : le réveil pourrait être plus dur que nous ne pensons. Car, pour citer encore l'Évangile cher à M. J. Guesde, si l'homme gagne son pain quotidien à la sueur de son front, c'est aussi par une lutte incessante qu'il gagne et conserve ce pain fécond de l'esprit et du cœur, qui s'appelle la liberté. Il faut opposer, partout et en tous lieux, à la tribune comme dans le pays, une propagande de chaque jour et de chaque heure à ces adversaires de la propriété et de la liberté qui sont au fond les collectivistes. Il faut reconquérir sur eux les ouvriers des villes qui ne demanderaient pas mieux que de revenir à nous, les républicains de la première heure, qui ne leur avons jamais fait de promesses inconsidérées, qui avons combattu avec eux contre le despotisme pour la liberté, et leur montrer, ce qu'ils commencent déjà à comprendre, qu'avec le collectivisme la tyrannie la plus effroyable les étreindrait. Il ne faut pas laisser entamer les campagnes, et il faut montrer au paysan que le jour où la collectivité lui aura pris sa terre, en dépit de tous les sophismes de ces Messieurs, elle ne la lui rendra pas. Il importe que partout, dans la presse, dans leurs départements, dans les Chambres, les républicains sincères et clairvoyants soient les messagers de la bonne parole, de la parole de vérité et de vie. Il s'agit de conserver la République et de disputer la France aux barbares.

ÉTIENNE DEJEAN,
Agrégé d'histoire, député des Landes.

Paris, 28 mai 1894.

BELGIQUE

Dès l'ouverture de la session actuelle, en novembre dernier, une mission urgente s'imposait à l'attention des Chambres belges : l'organisation du nouveau régime électoral, introduit par la Constitution revisée du 7 septembre 1893. Et, en effet, cette question, depuis six mois, a absorbé presque tout leur temps et toute leur attention. Ce n'est pas à dire que l'œuvre soit aujourd'hui bien avancée ; loin de là. Des interpellations oiseuses et des réclames électorales multipliées à propos des budgets ont fait perdre à la Chambre des représentants plus d'une séance ; et d'autre part, la discussion de la loi électorale s'est traînée longuement et péniblement, s'attardant aux moindres détails, sans jamais soulever cependant de grands débats, ni de contestations irritantes.

La partie votée des lois électorales ne comprend encore que trois titres, dont deux seulement offrent quelque intérêt : le titre I, qui détermine les conditions de l'électorat, et le titre III, qui règle tout ce qui se rapporte à la revision annuelle des listes électorales.

Le nouvel article 47 de la Constitution belge a établi le suffrage universel tempéré par l'attribution d'un ou de deux votes supplémentaires aux citoyens qui réunissent certaines conditions déterminées. Il accorde d'abord un vote à tous les « citoyens âgés de 25 ans accomplis, domiciliés depuis un an au moins dans la même commune et qui ne se trouvent pas dans l'un des cas d'exclusion prévus par la loi ». Toutefois, d'après l'article 53 revisé, la loi peut exiger l'âge de 30 ans pour les électeurs au Sénat. Un second vote est ensuite attribué : 1° à tout citoyen « âgé de 35 ans accomplis, marié, ou veuf ayant descendance légitime, et payant à l'État au moins 5 francs d'impôt du chef de la contribution personnelle sur les habitations ou bâtiments occupés, à moins qu'il n'en soit exempté à raison de sa profession » ; 2° à tout citoyen âgé de 25 ans accomplis et propriétaire, soit d'immeubles d'une valeur d'au moins 2,000 francs, soit d'une inscription au grand livre de la dette publique ou d'un carnet de rente belge à la caisse d'épargne, d'au moins 100 francs de rente. Ces deux votes supplémentaires, que l'on appelle généralement, l'un, le vote du père de famille, l'autre, le vote du propriétaire, peuvent se cumuler. Enfin l'article 47 de la Constitution confère deux votes supplémentaires : 1° à tout citoyen âgé de 25 ans accomplis, « porteur d'un diplôme d'enseignement supérieur, ou d'un certificat homologué de fréquen-

tation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur (humanités anciennes ou modernes), sans distinction entre les établissements publics ou privés »; 2° à tout citoyen également âgé de 25 ans accomplis, « remplissant ou ayant rempli une fonction publique, occupant ou ayant occupé une position, exerçant ou ayant exercé une profession privée, qui impliquent la présomption que le titulaire possède au moins les connaissances de l'enseignement moyen du degré supérieur ». Mais nul ne peut cumuler plus de trois votes.

Les dispositions constitutionnelles relatives aux conditions générales de l'électorat étaient, on le voit, bien précises et très détaillées; elles ne laissaient au législateur que trois points importants à déterminer: l'âge des électeurs pour le Sénat entre les limites de 25 et de 30 ans, les causes d'interdiction ou de suspension du droit de vote, et enfin l'énumération des fonctions, positions et professions impliquant en faveur de leurs titulaires la présomption d'études moyennes du degré supérieur. Ajoutez à cela deux questions d'interprétation des textes constitutionnels, l'une relative aux divorcés, l'autre se rapportant aux diplômes de l'enseignement moyen du degré supérieur. Voilà tout ce qui souleva quelques débats au Parlement à propos du titre I de la loi électorale.

Et cependant, la première discussion sur les vingt-trois articles de ce titre se prolongea à la Chambre des représentants durant dix-huit séances. Le régime du suffrage restreint, sous lequel nous avons vécu plus de soixante ans, nous a laissé des traditions et des préjugés dont nos députés n'ont pu encore se débarrasser entièrement. Nos partis se sont habitués à attacher une importance énorme à tout ce qui touchait à la composition du corps électoral; c'est qu'en effet, avec notre ancien système censitaire, les modifications les plus insignifiantes en apparence pouvaient ébranler ou consolider les situations acquises dans quelques grands arrondissements où les majorités étaient souvent minimes, et ainsi mettre en jeu l'existence de la majorité parlementaire et du Gouvernement. Aussi la minorité n'accueillait-elle jamais les projets de réforme en cette matière qu'avec une défiance extrême, s'obstinant toujours à découvrir des coups de parti dans les dispositions les plus inoffensives. Il faut bien dire, d'ailleurs, que la tentation était grande pour le Gouvernement et pour la majorité de chercher, par des lois habilement combinées, à maintenir leur prépondérance et à s'assurer de nouvelles victoires et qu'à plusieurs reprises ils y ont succombé. Rien d'étonnant dès lors, si les débats relatifs aux lois

électorales se prolongeaient généralement au milieu de luttes passionnées et irritantes. Cette fois, nos députés ont conservé plus de calme dans les discussions, mais ils y ont encore apporté la même curiosité minutieuse, s'égarant sur les moindres détails. S'il est vrai qu'on n'a point vu surgir d'ardentes querelles politiques et que même on ait assez rarement assisté à des votes compacts de droite contre gauche, d'autre part, les députés de chaque parti ont multiplié à l'envi les observations et les amendements.

L'âge de l'électorat pour le Sénat fut fixé à 30 ans. C'était là une solution attendue, et la minorité opposante, composée de l'extrême gauche et de quelques membres de la droite, la combattit sans espoir de succès.

Mais bientôt surgit une controverse assez vive sur le texte de l'article 47 de la Constitution, conférant un vote supplémentaire à tout citoyen « marié, ou veuf avec descendance légitime » et réunissant diverses autres conditions. Que fallait-il décider à l'égard des divorcés ayant descendance légitime ? A consulter le texte, il semble que le doute n'était point permis : le divorcé n'est ni marié, ni veuf. Cependant la question fut longuement discutée ; certains députés voulurent en faire une querelle politique ; d'autres prétendirent que toutes les dispositions portées par les lois en faveur des citoyens « mariés ou veufs avec descendance légitime » avaient toujours été appliquées sans contestation aux divorcés. Mais le Gouvernement montra l'inexactitude de cette dernière allégation et la Chambre se prononça finalement contre le second vote des divorcés, par 60 voix contre 50.

Plus tard la Chambre fut, au contraire, presque unanime à donner une interprétation large à une autre disposition constitutionnelle. Celle-ci accorde deux votes supplémentaires à tout citoyen « porteur d'un certificat homologué de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur ». Actuellement, la loi du 10 avril 1890, sur l'organisation de l'enseignement supérieur, subordonne l'admission aux examens des diverses facultés à la production d'un certificat de fréquentation d'un cours complet d'humanités anciennes ou modernes, délivré par les directeurs des établissements d'enseignement public ou privé, et homologué par une commission d'entérinement. Mais certaines lois ont autrefois exigé, au lieu de ce simple certificat, un examen analogue à la première épreuve du baccalauréat ès lettres de la France et connu, notamment de 1861 à 1876, sous le nom de *graduat*. Fallait-il admettre les *gradués* au double vote supplémentaire au même titre que les porteurs de certificat ? La logique

disait oui, puisque, en lui-même l'examen subi impliquait non seulement la simple fréquentation, mais encore la fréquentation fructueuse d'un cours complet d'humanités. Pouvait-on croire que la Constitution, ayant voulu donner deux votes supplémentaires à telle capacité spéciale, avait précisément exclu de ce bénéfice ceux qui pouvaient apporter la meilleure preuve de leur capacité ? A vrai dire, il a semblé que la controverse fut, sinon soulevée, du moins soutenue principalement pour permettre à quelques adversaires irréconciliables du vote plural d'adresser aux auteurs de l'article 47 quelques reproches sur les défauts de leur texte.

Parmi ceux, en effet, qui s'étaient attachés d'abord à l'interprétation stricte et littérale des dispositions constitutionnelles, on en vit plusieurs se montrer généreux jusqu'à l'interprétation irrationnelle à propos des fonctions, professions et positions impliquant la possession des connaissances de l'enseignement moyen du degré supérieur. Dès les premiers votes, malgré l'opposition impuissante du Gouvernement, une brèche était faite ; entraînés sans doute par la crainte de paraître « rabaisser la nation dans ses délégués », les députés accordaient le double vote supplémentaire de la capacité aux membres des Chambres et des députations permanentes. Puis, sous le singulier prétexte que la non-attribution de ce double vote constituait une sorte d'injure pour les citoyens qui en étaient privés, ou encore que telle ou telle catégorie valait bien telle ou telle autre catégorie admise au triple vote et remplissait un rôle social aussi important, les députés s'efforçaient tour à tour d'élargir le cercle tracé par la Constitution. A mesure que la discussion se prolongeait, chacun semblait oublier le sens et la portée de la disposition constitutionnelle qu'il s'agissait d'appliquer, à tel point que certains représentants finirent par proposer l'admission des industriels et des commerçants employant un certain nombre d'ouvriers et des agriculteurs exploitant un certain nombre d'hectares, parmi les citoyens exerçant une profession qui implique les connaissances de l'enseignement moyen du degré supérieur. A certains moments, on fut bien près d'accuser de tendances réactionnaires et antidémocratiques ceux qui s'opposaient à cette multiplication des privilèges électoraux. Ces exagérations mêmes ramenèrent la Chambre à une meilleure compréhension de ses devoirs et de sa mission. Après un débat assez confus, elle conféra le triple vote aux instituteurs de l'enseignement primaire, mais elle le refusa aux juges consulaires et rejeta les propositions des défenseurs de l'industrie, du commerce et de l'agriculture. Le Sénat se montra toutefois plus large vis-à-

vis des membres des tribunaux de commerce, et l'amendement qu'il introduisit dans la loi pour les assimiler aux juges des tribunaux civils, finit par être accepté par la Chambre.

Le Gouvernement s'était montré dans son projet particulièrement sévère à l'égard des condamnés. La législation antérieure était, au contraire, peu rigoureuse en cette matière ; le Code pénal de 1867 se contentait de permettre aux juges de prononcer la privation des droits politiques comme une peine accessoire vis-à-vis des individus condamnés pour certains délits déterminés. Ainsi la perte des droits politiques ne pouvait résulter que d'une condamnation spécialement portée par le tribunal, et celui-ci n'avait ce pouvoir que relativement à quelques délits spécifiés par la loi. Le Gouvernement proposa de frapper soit de l'interdiction perpétuelle du droit de vote, soit d'une suspension temporaire de cinq, dix ou vingt ans, tout condamné à une peine d'emprisonnement de huit jours au moins, sauf quelques exceptions. A ses yeux, la privation définitive ou momentanée des droits électoraux ne devait pas être considérée comme une peine, mais plutôt comme une présomption d'incapacité ou d'indignité, attachée par la loi à certains faits. De ce principe il avait déduit trois règles, qu'il avait inscrites dans son projet :

1° L'interdiction ou la suspension des droits politiques ne doit plus être prononcée par le juge ; la loi détermine elle-même quelles condamnations l'entraînent fatalement ;

2° Le Roi ne peut, par l'exercice du droit de grâce, rétablir un condamné dans la jouissance de ses droits politiques, puisque la suspension provient d'un fait que la prérogative royale ne peut effacer ;

3° L'interdiction doit atteindre les citoyens condamnés antérieurement à la présente loi, aussi bien que ceux qui seront traduits dans la suite devant les tribunaux.

Que la privation des droits politiques fût dorénavant attachée à la condamnation même, sans être laissée à l'arbitraire du juge, c'est un principe qui fut assez facilement admis. Mais dans les Chambres et dans le pays, nombreux étaient ceux qui trouvaient exagérée l'étendue de la suspension du droit de vote pour certains délits peu graves. Et si l'on concédait généralement que l'exercice du droit de grâce pouvait, en cette matière, prêter à l'abus, on se refusait cependant à admettre que la loi ne réservât aucun moyen de relever de la déchéance les condamnés dont l'amendement ne ferait point doute. Mais ce qui soulevait surtout une vive opposition, c'était la rétroactivité des dispositions relatives aux

incapacités électorales. Était-il bien nécessaire de réveiller le souvenir de condamnations oubliées de tous, encourues autrefois par des hommes qui, depuis longtemps, avaient effacé par une vie honnête une faute de jeunesse?

Le Gouvernement invoquait en faveur de ses propositions l'exemple des pays à suffrage étendu, qui presque tous montrent une sévérité très grande à l'égard des condamnés et qui souvent ont admis la rétroactivité et l'inapplicabilité du droit de grâce en cette matière. Mais on lui répliquait qu'il fallait tenir compte de la situation spéciale de la Belgique. En effet, nos partis politiques ont partout des organisations permanentes qui, souvent avec l'aide d'employés rétribués, exercent un contrôle minutieux et complet sur la revision des listes électorales ; et la loi a pris soin de faciliter ce contrôle en mettant à la disposition de chaque citoyen tous les éléments nécessaires à la vérification du droit de tout électeur. Les dispositions sévères des lois étrangères ne sont pas strictement appliquées, et le condamné qui a pu faire oublier un délit déjà ancien, ne court aucun risque de se le voir reprocher à l'occasion de la revision des listes électorales. Mais la sagacité des agents de nos partis ne pourra pas être mise en défaut; aucun condamné ne pourra échapper à la déchéance qui le frappe et ainsi les dispositions du projet vont aboutir à établir en fait une sorte de publicité périodiquement renouvelée des casiers judiciaires.

Ces objections amenèrent le Gouvernement à faire diverses concessions. La déchéance fut abolie ou sa durée fut réduite vis-à-vis de certains délits. On convint qu'une loi sur la réhabilitation serait proposée, afin de permettre aux condamnés qui se seront amendés de rentrer en possession de leurs droits électoraux avant l'expiration du délai légal. Enfin l'application des dispositions nouvelles fut restreinte aux seuls citoyens condamnés depuis le 1er janvier 1885.

Quant à la durée de la déchéance, voici en quelques mots le système adopté par la loi. Sont définitivement exclus du droit de vote : les condamnés à une peine criminelle, les tenanciers de maisons de débauche et les souteneurs de filles publiques, ceux qui ont été destitués de la tutelle pour inconduite ou pour infidélité, ou qui ont été exclus de la puissance paternelle. Tous les délits, à l'exception des délits de négligence ou d'imprudence, entraînent une déchéance de cinq ans, si la condamnation porte une condamnation d'un mois au moins ; de dix ans ou de vingt ans, si la peine est respectivement de six mois ou d'un an au moins. La durée de la suspension est prolongée pour certains délits : elle est

toujours de vingt ans pour les individus condamnés du chef d'attentat aux mœurs, de dix ou de vingt ans pour ceux qui ont été condamnés pour vol, escroquerie, faux et autres délits analogues, suivant que la peine est de huit jours ou d'un mois au moins. La loi prononce encore des incapacités dont la durée est de dix ans au moins contre les citoyens condamnés pour certaines infractions spéciales : tels les réfractaires et déserteurs, les officiers destitués et les soldats renvoyés de l'armée pour inconduite, ou condamnés à l'incorporation dans une compagnie de correction, les vagabonds, les auteurs de certaines infractions à la loi sur l'ivresse publique, les faillis et enfin ceux qui ont encouru une peine d'emprisonnement de huit jours au moins par application des dispositions pénales insérées dans les lois électorales.

A côté des déchéances basées sur l'indignité, la loi devait prévoir diverses autres causes de suspension du droit électoral ; ainsi tout le monde a été d'accord pour écarter des urnes les interdits, les soldats et sous-officiers en activité de service. Une seule question difficile fut soulevée à ce propos : fallait-il admettre au vote les citoyens secourus par la bienfaisance publique? Le Gouvernement et la commission de la Chambre hésitèrent longtemps ; en principe, l'un et l'autre entendaient exclure ceux que des secours continus plaçaient sous la dépendance complète des administrations charitables. Mais on se heurtait à des difficultés très graves d'application. Comment les administrations communales, chargées de la revision annuelle des listes, pourraient-elles constater ce fait de la participation habituelle aux distributions de la bienfaisance publique? Comment surtout donner à l'action populaire le moyen de contrôler les décisions prises à ce propos par les juridictions électorales? En examinant de près la situation, le gouvernement acquit la conviction qu'il était impossible d'assurer ce contrôle, parce que la très grande majorité des administrations charitables ne tenaient aucune comptabilité régulière qui permît de constater quelles personnes étaient habituellement assistées. Plutôt que d'inscrire dans la loi une disposition qui eût livré le droit électoral d'un grand nombre de citoyens à l'arbitraire d'administrations toujours inféodées à l'un ou l'autre parti politique, il se décida à ajourner la question. Ainsi aujourd'hui, les individus internés dans une maison de refuge sont les seuls assistés de la bienfaisance publique qui soient privés de l'exercice de leurs droits électoraux.

La loi a toujours attaché en Belgique une grande importance à la procédure à suivre dans la revision des listes électorales. Avec un système de suffrage censitaire restreint qui donnait seulement

135,000 électeurs sur six millions d'habitants, tous les partis avaient le plus grand intérêt à ce que ces listes fussent aussi exactes, aussi sincères, aussi complètes que possible. L'inscription de quelques faux électeurs d'un groupe adverse, ou l'omission de quelques adhérents possédant les bases du droit électoral, pouvaient entraîner dans un arrondissement la défaite de tous les députés sortants. Il en est résulté que le législateur s'est attaché tout d'abord à faciliter le contrôle des listes électorales par tous les particuliers, en permettant à chacun de consulter et de se procurer tous les documents justificatifs des droits électoraux des citoyens, et qu'il a cherché ensuite à organiser des voies de recours faciles et peu coûteuses devant des juridictions offrant toutes les garanties possibles de compétence et d'impartialité.

Sur l'un et l'autre de ces deux points, la législation antérieure avait déjà établi une excellente organisation. Mais comme la loi nouvelle impliquait pour le contrôle de plusieurs conditions du droit de vote la consultation de certains documents qu'on ne pouvait rendre publics sans de graves inconvénients, — tels les casiers judiciaires, les inscriptions de rentes, — on a imposé à certains fonctionnaires spéciaux, tels que les juges de paix, les directeurs généraux de la trésorerie et de la caisse d'épargne, la mission de contrôler, au point de vue de ces conditions, les listes électorales provisoires et d'adresser, le cas échéant, aux administrations communales, des réquisitoires à fin de radiation.

Quant aux juridictions électorales, on avait toujours admis que les listes seraient dressées et revisées chaque année par les administrations communales, c'est-à-dire, par les collèges des bourgmestre et échevins. On leur conserva tout naturellement cette fonction qu'ils peuvent remplir plus facilement qu'aucune autre autorité. D'après la loi antérieure, les recours contre leurs décisions étaient portés directement devant les Cours d'appel divisées à cet effet en sections de trois membres. Ces juridictions réunissaient incontestablement les meilleures garanties de compétence et d'impartialité. Nul ne songeait à les décharger de cette mission, mais beaucoup auraient voulu limiter leur intervention, pour alléger une tâche qui menaçait d'entraver sérieusement l'exercice de leurs fonctions ordinaires. C'est qu'en effet, grâce à la liberté d'association, les partis ont établi dans tous les coins du pays des organisations fortes et permanentes. Dans chaque arrondissement, se sont constituées des associations rivales, représentées dans les cantons et dans les communes par des sociétés affiliées, des comités ou des hommes de confiance. Partout où les luttes

électorales sont sérieuses et où les divers partis peuvent espérer la victoire, chaque association, à côté d'un comité ou conseil permanent, composé d'hommes de bonne volonté qui veillent aux intérêts généraux et qui dirigent les affaires du parti, possède un bureau de travail électoral dans lequel un ou plusieurs employés salariés sont occupés toute l'année à préparer et à contrôler la revision des des listes électorales. Mais, grâce à cette organisation des partis et au soin méticuleux qu'ils ont apporté à ce travail, les recours électoraux se sont multipliés devant les Cours d'appel, au point d'arrêter chaque année durant une longue période l'expédition des affaires civiles. Ainsi la Cour d'appel de Bruxelles devait consacrer au moins deux mois entiers à l'examen des huit à dix mille pourvois électoraux qu'elle recevait annuellement. Ne fallait-il pas craindre de voir les procès électoraux s'accroître dans une forte proportion, par suite de l'extension considérable du droit de suffrage, et aggraver encore une situation contre laquelle tout le monde protestait déjà sous l'ancienne législation ?

Sous l'empire de cette crainte, le Gouvernement, la commission de la Chambre et divers groupes parlementaires se sont évertués à organiser entre les administrations communales et les Cours d'appel une juridiction intermédiaire, qui aurait considérablement diminué la tâche de ces dernières, puisqu'on n'aurait plus porté devant elles que les constestations vraiment sérieuses. Mais grande était la difficulté de trouver les éléments réunissant les conditions requises de compétence et d'impartialité, et toutes les formules présentées échouèrent devant les objections qu'on leur suscita. Il est permis de croire cependant que la majorité des Chambres s'est à ce propos montrée trop exigeante. Puisqu'il s'agissait d'une juridiction de première instance, dont toutes les décisions auraient été susceptibles d'appel, était-il bien nécessaire de réclamer d'elle toutes les garanties que l'on trouve dans la haute magistrature ? D'autres raisons, d'ailleurs, ont poussé le Parlement à maintenir le recours direct devant les Cours d'appel : les frais énormes qu'eût occasionnés la création de juridictions spéciales, et aussi l'espérance que le nombre des recours ne serait pas augmenté malgré l'accroissement du nombre des électeurs. Certes le nouveau régime supprime en grande partie les causes sur lesquelles portaient les neuf dixièmes des réclamations d'autrefois. D'autre part, la loi nouvelle a pris plusieurs dispositions pour simplifier la tâche des Cours d'appel et pour empêcher qu'on ne porte devant elles les contestations peu sérieuses. Un avenir prochain dira si l'on n'a pas trop préjugé de l'efficacité de ces mesures.

La discussion interminable des premiers titres de la loi électorale s'est prolongée devant les Chambres jusqu'aux premiers jours d'avril, au milieu de l'indifférence presque absolue du pays. L'attention publique était attirée durant tout ce temps vers une autre question qui se rattachait, elle aussi, à la réorganisation du système électoral, mais qui surexcitait les passions au sein de tous les partis et derrière laquelle on croyait voir surgir à tout instant une crise ministérielle : nous voulons parler de la représentation proportionnelle. Le chef du cabinet, M. Beernaert, qui, depuis près de dix ans, avait dirigé avec une habileté et un succès rares les affaires du pays, était un adepte fervent de cette idée de justice ; il avait été autrefois l'un des fondateurs de l'*Association pour la Représentation proportionnelle*. L'occasion s'offrait tout naturellement à lui de réaliser cette réforme au moment où notre régime électoral devait subir une réorganisation complète.

Mais dès qu'elle avait été posée, cette question avait suscité des querelles ardentes dans la droite parlementaire, dont M. Beernaert était le *leader*. La représentation proportionnelle était une innovation hardie, qui soulevait l'opposition irréconciliable de tous les esprits timorés, des hommes qui ne savent jamais se résoudre à rompre avec les traditions et les préjugés du passé. Elle avait surtout le grave défaut de troubler un grand nombre d'hommes politiques dans la quiétude de situations fortement consolidées. Aussi, malgré le prestige et la grande autorité de leur chef, les députés conservateurs se montrèrent-ils dès l'abord très hostiles à cette réforme, qui avait aussi contre elle presque toute la gauche modérée. Déjà l'année dernière, au milieu des débats sur la revision de la Constitution, des difficultés avaient surgi à ce sujet entre le Gouvernement et la majorité parlementaire. M. Beernaert avait cru voir, dans certain texte de l'ancienne Constitution, un obstacle éventuel à l'organisation de la représentation proportionnelle ; il avait proposé de modifier les termes d'un article de façon à écarter toute controverse future. Une première lutte s'était engagée à cette époque, et il n'en était sorti vainqueur qu'en prenant l'engagement vis-à-vis de son parti de ne pas proposer aux Chambres une réforme de ce genre, sans l'approbation de la majorité des membres de la droite parlementaire. Lorsque vint l'heure de déposer le projet de loi électorale, la droite sénatoriale était acquise en grande majorité à la cause de la représentation proportionnelle, mais les trois quarts des députés conservateurs lui restaient absolument hostiles. M. Beernaert, jugeant que cette réforme était le couronnement indispensable de l'œuvre constitu-

tionnelle qu'il avait dirigée, le correctif nécessaire du droit de suffrage brusquement élargi, voulut dès ce moment abandonner le pouvoir. Mais la droite sentait qu'elle ne pouvait laisser partir le chef habile et populaire dont la politique prudente et sage avait tant contribué à maintenir sa prépondérance. Durant plusieurs semaines, les négociations se poursuivirent entre le Gouvernement et la majorité pour chercher un terrain d'entente. Finalement, la droite parut céder; dans une réunion tenue le 15 janvier, un ordre du jour fut présenté par M. le sénateur Lammens, ainsi conçu : « Les droites de la Chambre et du Sénat estiment que la représentation des minorités doit faire l'objet d'un débat parlementaire où, dégagés de tout engagement antérieur, le gouvernement, les partisans et les adversaires du système pourront exprimer leur opinion, en s'inspirant uniquement des intérêts supérieurs du parti. » Cet ordre du jour était voté par 36 sénateurs et 48 représentants ; 2 sénateurs et 23 représentants avaient émis un vote négatif.

A cette époque, on put croire que le Gouvernement finirait par l'emporter. M. Woeste qui dirigeait à droite l'opposition contre la représentation proportionnelle avec une tenacité sans égale, avait senti lui-même que le moment n'était pas propice à une résistance obstinée ; au grand étonnement de tous, il avait voté l'ordre du jour Lammens en l'entourant de commentaires restrictifs que M. Beernaert s'était empressé de repousser énergiquement. Mais ce n'était que partie remise. Le jour où le projet du Gouvernement fut soumis aux discussions des sections de la Chambre, il subit un échec qui parut de prime abord irrévocable. Le 18 mars, le principe de la représentation proportionnelle était rejeté par chacune des six sections de la Chambre ; un seul de ses partisans parvenait à se faire nommer par bénéfice d'âge membre de la section centrale. En additionnant les votes de toutes les sections, on trouvait 75 non, 49 oui, 13 abstensions. La droite n'avait donné que 27 voix favorables au projet du ministère, contre 55 hostiles ; la gauche s'était divisée en deux groupes presque égaux : 22 oui contre 20 non. Il n'y avait plus dès lors le moindre espoir de voir la Chambre adopter une formule quelconque de représentation proportionnelle. Aux 75 voix hostiles il fallait ajouter celles de la plupart des quinze députés absents lors de la réunion des sections. Et les membres de la gauche qui avaient émis un vote favorable sur le principe, avaient déclaré bien haut qu'ils n'accepteraient le projet du Gouvernement qu'avec certaines modifications importantes que celui-ci ne pouvait admettre. Voyant l'échec définitif de la réforme qui lui tenait

tant à cœur, M. Beernaert résolut d'envoyer sa démission au Roi et tous les membres du cabinet suivirent l'exemple de leur chef.

La question de la représentation proportionnelle se posait en Belgique plus urgente et, semblait-il, plus mûre qu'en aucun autre pays. Depuis la fondation du royaume, les circonscriptions électorales sont restées inchangées, partout confondues avec les arrondissements administratifs. Mais ceux-ci ont été délimités à l'origine sans aucune vue d'ensemble, les uns réduits aux proportions d'un grand canton, d'autres étendus jusqu'à former d'énormes districts. Ainsi la province la plus peuplée, le Brabant, n'a que trois arrondissements, tandis que la Flandre occidentale en compte jusqu'à huit. A l'origine, les circonscriptions étaient déjà bien inégales, les unes élisant un ou deux députés, d'autres trois, quatre ou cinq, Bruxelles seule nommant sept députés. Mais avec l'accroissement rapide de la population autour des grands centres et dans les districts industriels, les inégalités se sont accentuées outre mesure et la prépondérance de certains districts est devenue un véritable danger pour le jeu régulier des institutions représentatives. Aujourd'hui, neuf arrondissements continuent à n'élire qu'un seul représentant, tandis que d'autres en nomment six (Louvain, Mons), huit (Charleroi), neuf (Gand), onze (Liège, Anvers) et même dix-huit (Bruxelles), sur un nombre total de 152 membres de la Chambre.

Maintenir le *statu quo*, c'est faire dépendre le sort du Gouvernement du résultat des élections dans l'un ou l'autre de ces grands arrondissements. Est-il permis d'espérer, d'ailleurs, que les minorités considérables — elles pourront à Bruxelles réunir plus de 100,000 voix sans avoir un élu — se résigneront à subir la défaite avec calme, surtout lorsque ces minorités seront formées par les partis extrêmes, recrutés presque exclusivement parmi les nouveaux venus à la vie politique? Enfin il est un autre danger, plus grave encore. Depuis un certain nombre d'années, la répartition des sièges parlementaires entre les partis politiques tend de plus en plus à suivre la division des langues. Le parti catholique domine toute la partie flamande du pays, tantôt accaparant tous les mandats des arrondissements flamands, tantôt laissant seulement aux libéraux deux ou trois sièges isolés. Le parti libéral est prépondérant dans les provinces wallonnes, quoique sa force soit actuellement entamée çà et là. L'extension du droit de suffrage accentuerait encore probablement ce mode inquiétant de répartition des mandats parlementaires, et il est absolument indispensable d'empêcher que nos querelles de partis, déjà si vives, ne se compliquent un jour d'une lutte de races.

Un premier remède pouvait être apporté à cette situation : la division des grands arrondissements, soit en petites circonscriptions élisant chacune un ou deux députés, soit en districts de grandeur moyenne, nommant deux, trois, cinq ou six députés ; mais cette solution se heurtait à des objections sérieuses et à des difficultés insurmontables. Tout d'abord apparaissait le danger du découpage habile et partial, du *gerrymandering*. Tout homme un peu au courant du mouvement politique en Belgique voyait immédiatement que l'on pouvait assurer la victoire de l'un ou de l'autre parti d'après la manière dont on procèderait à la formation des nouveaux districts. Impossible d'arriver à une entente entre les partis à ce sujet, chacun, surtout parmi les groupes de la minorité, étant toujours prêt à se prétendre sacrifié. D'autre part, si cette réforme avait l'avantage d'écarter le danger de la confusion des querelles de partis avec les luttes de races, elle avait l'inconvénient de créer un autre antagonisme, presque aussi redoutable, et qui se serait également confondu avec les divisions des partis : l'antagonisme des villes et des campagnes.

Tandis que ces constatations gagnaient à la cause de la représentation proportionnelle tout ce qui pense dans le pays, le barreau, la magistrature, le clergé, le corps professoral des universités, tous les hommes qui se sont fait un nom dans la science politique, l'idée de justice et d'égalité qui est la base même du système lui attirait les sympathies des masses populaires et de la jeunesse dans tous les partis. Jamais peut-être on n'a vu un Parlement montrer une divergence de vues aussi éclatante et aussi complète avec le pays qu'il doit représenter. Dans tous les partis, la réforme est acclamée par tout ce qui fait la force et la vie de ces partis. La presse s'y est ralliée presque tout entière ; c'est à peine si quelques journaux sans influence et sans lecteurs la combattent encore.

A gauche, tous les organismes officiels des divers groupes politiques ont solennellement inscrit la représentation proportionnelle dans leurs programmes ; elle a été adoptée d'enthousiasme et unanimement par le Congrès progressiste, et par la grande majorité du Congrès socialiste, et l'opposition irréconciliable des chefs les plus écoutés n'a pu empêcher l'adhésion du Congrès libéral. Mais au Parlement les députés progressistes sont presque seuls à la soutenir ; les députés doctrinaires ont été à peu près unanimes à la rejeter et les socialistes ne sont pas encore représentés dans la Chambre actuelle. A droite, la Ligue démocratique et les sociétés ouvrières adressent au Parlement les pétitions les plus chaleureuses en faveur de la réforme, et celle-ci n'a pas d'adversaire plus

fougueux que le président de cette même Ligue, M. le représentant Helleputte. Les associations conservatrices sont divisées, sans doute; mais on remarque que l'opposition a été surtout marquée par les comités d'associations de second ordre, tandis que les assemblées genérales des associations des grands arrondissements, à l'exception d'Anvers, adhéraient l'une après l'autre à la représentation proportionnelle.

Certes, tout le monde prévoyait que cette question provoquerait un jour une crise très grave entre le Gouvernement et une partie de sa majorité. Mais chacun croyait que la lutte ne se produirait qu'au moment où commencerait la discussion publique devant la Chambre. Les adversaires de M. Beernaert ont préféré prévenir le débat en organisant dans les sections une manifestation telle que nul ne pouvait plus se tromper sur le sort du projet gouvernemental. Le Roi venait précisément de quitter le pays au moment où le ministère jugeait devoir lui adresser sa démission. Voulant sans doute laisser à chacun le temps de la réflexion, il ne se hâta point de rentrer à Bruxelles dès la première heure. La reconstitution du ministère ne fut ni longue, ni laborieuse; la démission de M. Beernaert et celle de M. Lejeune, ministre de la justice, qui résistèrent à toutes les sollicitations qui furent faites pour les décider à reprendre leurs postes, furent seules acceptées. M. de Burlet, ministre de l'intérieur, devint le chef du Cabinet. Deux députés de Gand, M. de Smet de Naeyer et M. Begerem prirent respectivement les portefeuilles des finances et de la justice.

Le ministère ainsi reconstitué se compose entièrement d'hommes dévoués à la cause de la représentation proportionnelle ; les deux nouveaux ministres figuraient parmi les membres de la droite qui avaient appuyé le projet de M. Beernaert. Cette solution donnée à la crise paraît peu conforme aux traditions du régime parlementaire. Mais il faut dire, à l'excuse de ceux qui l'ont choisie, qu'elle était la seule possible. Le droit de dissolution se trouvait momentanément entravé, la loi n'ayant pas encore organisé le nouveau corps électoral créé par la Constitution revisée. La gauche restait en minorité dans les deux Chambres et elle était aussi divisée que la droite sur la question en litige. Fallait-il donc appeler au pouvoir les chefs de l'opposition de droite qui avaient mené l'attaque contre M. Beernaert et son projet? Cela eut été plus logique, sans doute, mais fort peu pratique ; cette solution était manifestement contraire aux vœux du Parlement et du pays. La grande majorité des députés catholiques, qui avaient rejeté la représentation proportionnelle, auraient désiré avant tout le maintien au pouvoir de M. Beernaert,

avec lequel ils ne se trouvaient en désaccord que sur un point spécial et sans influence sur la direction politique du gouvernement et de l'administration. A défaut du chef habile et populaire dont ils voyaient à regret la retraite, ils désiraient voir le gouvernement confié aux hommes qui avaient été ses lieutenants et ses plus fidèles soutiens, et qui étaient disposés à continuer sa politique. En cela, ils montraient une juste appréciation des vœux de leurs électeurs anciens et futurs.

L. Dupriez,
Professeur de droit public comparé
à l'Université de Louvain.

PORTUGAL

Contrairement à la clause expresse de l'article 18 de la Charte constitutionnelle, l'ouverture des Chambres législatives n'eut pas lieu le 2 janvier. Le pays, cependant, était en pleine crise. Le 7 décembre précédent, le gouvernement avait prononcé la dissolution du Parlement. Cet acte avait mécontenté les partisans mêmes du cabinet, qui était alors RÉGÉNÉRATEUR. Le parti PROGRESSISTE, jusqu'à ce moment, s'était maintenu dans une attitude bienveillante, afin de ne pas créer des embarras à un gouvernement qui avait besoin de la plus grande tranquillité et de l'aide de tous pour résoudre les graves questions pendantes. Mais, aussitôt la dissolution prononcée, rompant l'armistice qu'il consentait à observer, il se déclare en franche hostilité. Le décret de dissolution constituait un retour à la vieille tactique de la politique constitutionnelle portugaise qu'une expérience de longues années avait condamnée. Avec elle, on allait rentrer dans la voie interminable de l'illégalité, des actes arbitraires, des caprices. Ce fut, en effet, ce qui arriva.

Pourtant, le ministère avait été organisé après de graves méditations du chef de l'État : Deux hommes, encore jeunes, devenus populaires par leur savoir et leur honnêteté, MM. Augusto Fuschini et Bernardino Machado, y étaient entrés. Le premier avait accepté le portefeuille des finances — un vrai calvaire, — et le second celui des travaux publics — un chaos parfait. Le pays eut alors un moment d'espoir. Il comptait sur ces deux hommes qui, appelés pour la première fois dans les conseils de la couronne, avaient en partage les départements ministériels les plus difficiles

à administrer. Les promesses d'une *vie nouvelle* depuis longtemps réclamée par l'opinion publique, se firent entendre de nouveau dans l'enceinte du Parlement et dans la presse gouvernementale. Les pratiques politiques anciennes avaient conduit le pays à la banqueroute, à la ruine, au discrédit, sans que les sauveurs prédestinés, qui proclamaient et vantaient si haut les effets merveilleux de leurs systèmes, fussent parvenus à rendre à l'État la vitalité qui lui manquait.

La Nation avait placé son espérance dans ses deux nouveaux ministres. Elle comptait sur eux pour voir abandonner franchement les procédés détestés des gouvernements antérieurs.

MM. Fuschini et Machado se montrèrent dignes de cette confiance. Ils remplirent les devoirs qu'elle leur imposait en exécutant des réformes d'une utilité manifeste, mais qui, par leur radicalisme, ont soulevé des protestations multiples et des résistances opiniâtres. La vieille et funeste politique du *dévouement aux amis*, due à l'initiative de l'ancien chef en second du PARTI RÉGÉNÉRATEUR. Lopo Vaz, vint presser sur les décisions des nouveaux réformateurs.

Malgré leur courage, se sentant isolés dans le ministère et, par conséquent, incapables de réaliser leur programme, ils sortirent du cabinet, où M. Carlos Valbon, quittant les rangs du PARTI PROGRESSISTE, vint recueillir le portefeuille des travaux publics, pendant que M. Hintze Ribeiro, président du conseil, prenait, par intérim, celui des finances.

Il était donc évident qu'on ne voulait point de la *vie nouvelle*, essayée par les ministres démissionnaires. On revint aux mêmes procédés des vieux partis — PROGRESSISTE et RÉGÉNÉRATEUR, — qui s'étaient alternativement et constamment succédés au pouvoir pendant de longues années, jusqu'au jour où le dernier cabinet avait été obligé d'y introduire MM. Bernardino Machado et Fuschini, qui jouissaient des sympathies générales de la part même des ennemis des institutions actuelles.

C'est l'ex-ministre des finances lui-même qui est venu révéler au pays, dans une conférence publique, où il était accompagné de l'ex-ministre des travaux publics, les intentions de ses anciens collègues au ministère. Il a déclaré que, tant qu'il n'était pas arrivé à un accord avec nos créanciers étrangers, ses collègues se montraient sérieusement préoccupés des économies dans toutes les branches des services publics, et décidés à mettre fin à tous les abus, à diminuer les dépenses de l'État, etc., etc. ; mais que, aussitôt qu'il put tranquilliser le pays par la nouvelle de la réussite de

l'accord tant désiré, il remarqua avec surprise que ses collègues retournaient résolument à leurs anciennes habitudes, sans songer ni aux besoins de l'avenir ni aux difficultés du présent.

Après ces révélations, M. Fuschini en fit d'autres également intéressantes, dans le but de démontrer l'influence délétère de la politique portugaise.

Alarmés par ces déclarations, et précisément au moment où le gouvernement se disposait à décréter certaines mesures dictatoriales de nature à aggraver encore le triste état des finances, les commerçants et les industriels de tout le pays protestèrent à l'unanimité, de la manière la plus énergique, contre cet état de choses. Ils signifièrent hardiment dans un manifeste, qui était un vrai programme révolutionnaire, qu'ils ne contribueraient plus pour la valeur d'un centime à l'entretien des charges de l'État tant que le gouvernement ne se déciderait pas à entrer résolûment dans cette *vie nouvelle* tant promise, seul moyen, ajoutaient-ils, de les trouver disposés à tous les sacrifices.

Ce n'était donc pas le moment de mettre à exécution la nouvelle loi sur la contribution industrielle, présentée aux chambres, en novembre, par M. Augusto Fuschini, et approuvée pas elles après quelques modifications.

Naturellement, l'attitude des classes commerciale et industrielle émut puissamment l'opinion publique, d'autant plus que le mouvement partait de l'initiative de l'*Association commerciale de Lisbonne*, qui avait toujours été conservatrice, et qui, en cette qualité, s'était toujours montrée pleine d'égards pour tous les gouvernements.

Le cabinet, très surpris, ou plutôt très ému devant cette attitude inattendue, se jugea un moment perdu. Il avait à lutter contre des éléments puissants qu'il devait être difficile de vaincre, à moins d'un acte d'une grande énergie ; il avait à tenir compte des autres classes sociales fort disposées, selon les apparences, à une vive résistance ; il avait enfin à craindre un mouvement général dont il ne pouvait prévoir les conséquences. L'opinion publique était déchaînée ; il fallait la calmer. Il manda alors les membres prépondérants de l'association protectrice avec lesquels il transigea pour se maintenir au pouvoir. Cependant, ne voulant pas s'avouer complétement vaincu ou révéler une faiblesse absolue en faisant droit à toute les réclamations du commerce et de l'industrie,parmi lesquelles celle du non-paiement de la contribution sans une révision de la loi, le gouvernement, tout en promettant de résoudre la question dans la prochaine législation, décrétait la dissolution des

trois associations des commerçants, des industriels et des boutiquiers de la capitale du royaume, sous prétexte qu'elles étaient des centres de propagande révolutionnaire. En même temps, il ordonnait le remplacement de ces associations par une Chambre de commerce à l'instar de celle de France, mais dont l'insuccès fut tel qu'elle se trouve encore aujourd'hui sans aucun membre.

Les prétentions des manifestants n'étaient pas écoutées totalement ; mais ils échappaient du moins au paiement immédiat de la contribution, point principal de l'affaire, et, de plus, ils gagnaient du temps par le délai de suspension du même impôt.

Le moment de grande agitation était passé ; les décrets de dissolution des trois associations purent donc être mis à exécution sans la moindre résistance, tandis que les commerçants et les industriels se bornaient à protester platoniquement et à en appeler aux tribunaux supérieurs, en fondant leur réclamation sur ce que ces associations se trouvaient depuis longtemps légalement constituées, et que, par conséquent, les actes du gouvernement étaient arbitraires. Leurs réclamations étaient pacifiques. L'ordre public était donc assuré.

Mais le gouvernement craignait un échec électoral et, n'ayant pas encore disposé convenablement son mécanisme administratif, il ajourna indéfiniment les élections des députés et des pairs du royaume. Ainsi il se plaçait encore une fois en dehors de la Constitution nationale, puisqu'il empêchait la convocation du Parlement dans le temps déterminé par la loi. Ce décret, daté du 31 janvier, fut vivement commenté par les journaux de l'opposition. Ils attaquèrent violemment le ministère auquel ils reprochaient de méconnaître la loi fondamentale de la nation portugaise pour lui substituer son bon plaisir. Mais le cabinet avait la confiance de la couronne, et dès lors il se crut en sûreté.

*
* *

L'esprit public était encore tout ému des événements dont nous avons sommairement fait le récit, quand on apprit le départ du ministre français à la suite de la très célèbre affaire de la Compagnie des chemins de fer portugais. L'impression produite fut réellement extraordinaire. La presse ministérielle, en voulant rassurer la nation par ses appréciations optimistes, se compromettait et compromettait aussi le cabinet. A leur tour, les journaux de l'opposition, insistant sur l'affirmation d'un grave conflit avec la France, sommaient le gouvernement, par de longs articles pessimistes, d'en donner une explication.

On crut à l'existence d'un *ultimatum* en règle, avec d'autant plus de regret qu'il partait d'une nation tout à fait sympathique. On blâma, non la manière d'agir du gouvernement de la République française, mais celle du gouvernement portugais, qui, après avoir provoqué par ses fautes un conflit international, persistait à ne pas vouloir donner d'explications sur l'incident, et s'enfermait au contraire dans un mutisme irritant. Toutes les phases de l'affaire furent connues par l'intermédiaire de la presse étrangère. Quant à s'en croire responsable, la nation n'y songea pas, parce qu'elle n'avait jamais pris part aux actes de ses ministres. C'est pourquoi les paroles prononcées par M. Casimir Périer au Sénat, à propos du Portugal, ne furent considérées que comme de justes blâmes à l'adresse de nos gouvernants.

Presque en même temps, on recevait des nouvelles assez désagréables de la Guinée, où les indigènes s'étaient de nouveau révoltés contre les autorités portugaises, ce qui mettait le gouvernement de la métropole dans de sérieux embarras, à un moment surtout où les circonstances étaient déjà extrêmement difficiles. La situation était d'autant plus grave que le Portugal est mal outillé pour soutenir une guerre, fût-ce contre les nègres rebelles de nos possessions africaines. L'armée portugaise, tout en coûtant fort cher, n'est pas, en effet, encore arrivée à posséder une organisation en harmonie avec les exigences de la guerre moderne ; les réformes souvent annoncées, qui lui sont nécessaires, n'ont pas encore reçu le moindre commencement d'exécution.

Dans ces conditions, il était tout indiqué d'éviter, avec soin, par une administration prudente, toute cause de conflit. Au contraire, accumulant faute sur faute, le gouvernement fit naître la révolte des nègres au Bissan, par l'incompétence des fonctionnaires qu'il y envoya et par la maladresse des réformes qu'y opéra l'ancien ministre de la marine et d'outre-mer, M. Ferreira do Amaral.

Provoquée par l'*administrador do concellio* (chef de commune), la guerre s'ouvrit en 1891. Elle débute par le désastre d'une expédition très mal organisée. Six officiers y trouvèrent la mort. Tout nous fait craindre un sort pareil pour les troupes qui, dernièrement et dans de pires conditions, sont parties aussitôt que le gouvernement eut pris connaissance de la nouvelle attaque des nègres qui veulent, coûte que coûte, devenir indépendants.

On sait que cette expédition arrivée sur les lieux, s'y voit contrainte à l'inaction. Elle attend pour engager le combat des forces auxiliaires indigènes tirées de quelques tribus amies ; mais, comme la saison des pluies, dans ces contrées lointaines, a déjà commencé,

au milieu des grandes lagunes et des marais qui se sont formés, la situation de nos troupes est devenue des plus difficiles, ainsi qu'on peut se le figurer.

*
* *

Enfin, quand le gouvernement crut la nation tout à fait tranquille, parce qu'elle était plongée dans la torpeur qui suit naturellement un moment d'effervescence, il se décida à convoquer les électeurs pour le 15 avril.

Mais ce grand événement se passa dans la plus complète indifférence de la part de la majorité du peuple, car le parlementarisme est fort discrédité chez nous, à raison du scandale des scènes qui se succèdent depuis longtemps entre les partis constitutionnels dans les Chambres et au dehors.

Le PARTI RÉPUBLICAIN, qui s'accroît tous les jours, disputa des candidatures dans quelques circonscriptions, comme pour simplement affirmer son existence. Le suffrage est d'ailleurs très restreint, attendu que, de tous les citoyens ayant le droit de voter, un tiers à peine se trouve inscrit sur les cahiers du recensement. En outre, dans les circonscriptions où il y a lutte, les actes arbitraires du gouvernement et la corruption des consciences vicient en règle les résultats des élections. Les partis qui gouvernent ont toujours la majorité dans les Chambres, grâce à ces procédés qui ne sont que trop connus et qui ôtent toute sincérité à l'acte électoral. Fort souvent même les membres des groupes constitutionnels contraires font des accords avec le gouvernement ou passent entièrement dans ses rangs, dans l'espoir d'obtenir un siège au Parlement. Enfin, il faut remarquer que la plus grande partie des députés et pairs du royaume appartiennent à la classe des fonctionnaires publics.

*
* *

Les élections étaient terminées, quand survint un nouveau conflit international, d'un caractère assez grave. Des révoltés brésiliens s'étaient réfugiés à bords des vaisseaux portugais, mouillés dans les eaux de Buenos-Ayres. Puis, dans les bagages d'un des chefs des révoltés, l'amiral Saldanha da Gama, qui avait pris la fuite, on avait découvert des documents qui prouvaient formellement la complicité de certains officiers portugais avec les révolutionnaires.

On savait depuis longtemps au Brésil qu'il se tramait en Portugal une conspiration contre cette république en faveur d'une restaura-

tion monarchique. On en avait maintenant la preuve. Notre colonie, très nombreuse, a subi le contre-coup de cette grande imprudence qui a, en même temps, porté un préjudice immense à nos relations commerciales, relations que nous devons maintenir à tout prix avec cette grande nation, notre sœur.

C'est ainsi que la plupart des Portugais ont vu, sans s'en irriter, l'insistance avec laquelle le gouvernement brésilien réclamait la remise des insurgés. Notre gouvernement la refuse, en invoquant les devoirs de l'humanité et les principes du droit des gens. Mais, par surcroît de malheur, la République Argentine avait servi de refuge à plusieurs révolutionnaires, qui y furent arrêtés par nos marins et reconduits à bord de nos vaisseaux d'où ils s'étaient évadés. Cet État exigea donc aussi du Portugal la satisfaction qui lui était due.

Ainsi compliquée, la question, qui est toujours pendante, devenait très difficile. En même temps, le conflit avec les porteurs d'obligations français recevait une solution que la presse de l'opposition a surnommée « *la capitulation de Paris* ».

Tous ces faits et d'autres encore, avec la crainte manifeste des débats parlementaires, expliquent suffisamment le décret dictatorial du 4 mai qui ajourne au 1er octobre l'ouverture des Chambres.

Par ce dernier acte, le ministère encourt de nouveau l'accusation de se placer au-dessus des principes constitutionnels, pour échapper à la nécessité de rendre compte de ses actes. Dans de telles circonstances, il ne peut, en effet, gouverner qu'en dictature.

Mais le pays, qui hait les actes inconstitutionnels, quoiqu'il se soit montré plus d'une fois indifférent pour les événements qui les expriment aussi bien que pour certaines règles de la Constitution nationale, commence à s'agiter, mû par ce sentiment de liberté qui l'a tellement distingué aux époques vraiment grandes de son histoire. On peut donc s'attendre à un prochain mouvement unanime et solidaire de résistance de la part des oppositions monarchique et républicaine, mouvement dont personne ne saurait prévoir les résultats.

Ce qu'on remarque, dès maintenant, c'est la tendance du gouvernement vers une dictature absolue. Comptant sur l'appui du roi, il veut percevoir les impôts, ce qui est une nouvelle illégalité, attendu qu'ils ne peuvent être votés par les Chambres pour l'année financière de 1894-1895, qui commence le 1er juillet.

La presse, en général, appuie ce mouvement, éclairant l'esprit public par la publication de plusieurs articles de la Charte constitutionnelle, qui ne permettent point la perception de contributions

sans l'autorisation du Parlement, qui, seul, doit annuellement fixer les dépenses publiques et régler la taxe directe.

En présence de la Charte constitutionnelle de la Monarchie, le pouvoir exécutif n'est pas autorisé à fixer à son gré les recettes et les dépenses de l'État; ce ne sont que les Chambres électives qui les peuvent voter.

Voilà le côté le plus grave de la question actuelle que la dernière dictature a provoquée et qui met le cabinet dans une situation si délicate que tout fait croire sa chute très prochaine.

Reis Damaso,
Docteur ès lettres,
Bibliothécaire de la Chambre municipale,
Publiciste.

Lisbonne, 16 mai 1894.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Introduction à l'étude de la science politique. *Essais et conférences*, par Sir FRÉDÉRICK POLLOCK, professeur à l'Université d'Oxford, membre correspondant de l'Institut de France. Paris, Thorin et fils, 1893. VI, 583 pages. Prix : 12 fr. 50.

« La Bibliothèque de l'histoire du droit et des institutions », que publie la librairie Thorin, mérite vraiment la reconnaissance de tous ceux qui s'intéressent aux hauts problèmes du droit et de la science politique. Après nous avoir fait connaître l'œuvre si remarquable du grand jurisconsulte historien anglais Summer-Maine, c'est son successeur à l'Institut de France, sir Frédérick Pollock, qu'elle présente maintenant au public français, et l'*Introduction à l'étude de la science politique* ne sera probablement pas le seul des ouvrages du savant professeur de l'Université d'Oxford qui viendra enrichir cette intéressante collection. Il faut même espérer qu'elle étendra le cercle des auteurs anglais dignes de rentrer dans son cadre. Il y en a et de tout à fait éminents qui ne sont connus en France que d'un trop petit nombre d'initiés, obligés de se tenir au courant, par obligation professionnelle, de ce qui se publie d'important dans les deux mondes sur l'objet de leurs études. Ce serait un véritable service pour le grand public que de les lui rendre aussi accessibles.

Le nouveau volume de la « Bibliothèque de l'histoire du droit et des institutions » ne répond pas, il faut bien le dire tout de suite, à tout ce que semble promettre son titre. Ce n'est pas tant une introduction à l'étude de la science politique qu'une série d'études détachées, dont une, principalement historique, sur la science politique elle-même. Il semble d'ailleurs qu'on ait voulu quand même faire un assez gros livre, et, à cet effet, on y a fait rentrer des dissertations que la science politique est un peu étonnée de recouvrir de son étiquette. Ainsi les essais sur la *paix du roi*, sur *la coutume d'Angleterre*, surtout celle sur le *manoir en Angleterre*, sont des travaux d'histoire du droit très fouillés, très documentés, où sans doute la science politique trouve quelques indications, mais qui cependant la touchent d'assez loin.

L'étude principale, la plus longue (elle compte plus de 200 pages), et la seule qui constitue véritablement une introduction à l'étude de la science politique, est celle qui porte ce titre : *Introduction à l'histoire de la science politique*. Elle fut traitée d'abord, comme

nous l'apprend l'auteur, sous forme de conférences à l'Institut Royal de Londres en 1882, et publiée presque aussitôt en articles dans la FORTNIGHTLY REWIEW. En 1890, ces articles furent réunis en un élégant petit volume (1). Comme l'avoue l'auteur, ce n'est là qu'une esquisse, et son intention première était de la développer et d'en tirer une œuvre plus substantielle. Il est bien certain qu'une centaine de pages c'est bien peu pour faire l'histoire des théories politiques depuis Aristote. Néanmoins, et tel qu'il est, cet essai nous plaît beaucoup dans sa concision voulue, dans sa sobriété, dans ses simples et brèves formules où l'auteur a condensé dans un trait précis toute une série d'idées importantes. Sans doute une histoire complète des théories politiques demanderait de nombreux volumes. Elle n'a pas encore été entreprise, que je sache. Mais, comme l'a dit Napoléon Ier de l'Histoire de France qui doit être écrite en quatre ou cinq volumes ou en cent (2), une histoire des théories politiques peut aussi comporter de longs développements ou être condensée même en un petit volume. Et M. Frédérick Pollock en a fait victorieusement la démonstration.

Dans les quatre divisions principales de son livre : *les débuts de la science politique, le moyen âge et la Renaissance, le dix-huitième siècle et le contrat social, les théories modernes sur la souveraineté et la législation*, il a, non pas tout dit, mais choisi dans l'œuvre des théoriciens de ces grandes périodes historiques quelques-unes des parties essentielles et les a mises en relief avec un art merveilleux. Je signalerai particulièrement l'étude sur Aristote, « le père de la science et de la méthode scientifique », les quelques pages substantielles consacrées à Bodin, l'analyse très curieuse de l'œuvre de Bentham qui renferme un « mélange extraordinaire de sens pratique sur certains points et d'extravagance ou d'entêtement impossible sur d'autres », les quelques lignes sur John Austin, « absolument inconnu hors de son pays », comme l'a dit Henri Maine et dont l'influence sur la conception d'une science pure du droit positif a été si considérable en Angleterre.

Je n'étonnerai personne en disant que l'auteur, sans méconnaître la valeur des théoriciens politiques étrangers, a une légère tendance à mettre particulièrement en relief ceux de son pays. On trouvera peut-être exagéré de l'entendre dire que « Hobbes ouvre l'ère politique moderne », « qu'il n'y a rien eu dans la science politique jusqu'à lui », que Burke est « l'un des plus grands penseurs politiques, plus grand encore que Montesquieu ». Quant aux théories elles-mêmes, sir Pollock a surtout insisté sur les deux suivantes : la théorie de la souveraineté qui a tant préoccupé le moyen âge et le dix-huitième siècle, et qui ne préoccupe plus guère aujourd'hui que les théologiens, et la

(1) An introduction to the history of the science of politics by sir Frederick Pollock. London.. Mac Millan and Co. 1890.

(2) *Mémorial de Sainte-Hélène*, t. II, p. 265. Cité par THÉOPHILE LAVALLÉE dans la préface de son *Histoire des Français*.

théorie des fonctions de l'État qui intéresse si fort tout le monde aujourd'hui et qui « naît, comme le remarque très justement notre auteur, de la théorie même de la souveraineté ».

Sur ce point il ne nous déplaît pas de pouvoir opposer au grand philosophe anglais dont les diatribes sur l'État ont toutes été traduites avec le plus grand soin dans notre pays, à M. Herbert Spencer, un autre Anglais, philosophe et jurisconsulte, qui professe une doctrine plus conforme aux faits et à l'évolution même dont M. Herbert Spencer est cependant en quelque sorte le spécialiste. Peut-on mieux dire qu'il ne le fait lorsqu'il écrit : « Je ne trouve ni dans la raison ni dans l'expérience de motif plausible pour limiter l'activité opérative d'une nation par des règles strictes et rigides. » Il n'a pas de peine à montrer que l'on arrive fatalement avec les individualistes à « cette parfaite » liberté du sujet « que l'on rencontre dans l'état naturel de Hobbes et qui est un état de guerre universel ». Toute la fin est à citer : « Je préfère dire avec M. Huxley, qui ne se paie point de phrases creuses, que le gouvernement est la raison incarnée de la communauté ; avec Burke qui était un philosophe doublé d'un homme d'État, que l'État même « n'est pas une association pour exploiter uniquement les objets qui servent à l'existence grossière, animale, d'une nature éphémère et périssable », mais « une association pour participer à tous les fruits de l'art, une association pour participer à toutes les vertus et à toutes les perfections » ; enfin, avec Hobbes, dans un sens plus profond et plus élevé qu'il ne l'enseignait lui-même, *non est super terram potestas quæ comparatur ei.* » Voilà qui est fait pour reposer des affirmations hautaines de « *Justice* » et de « l'*Individu contre l'État* ».

Les autres dissertations qui suivent sont consacrées aux sujets suivants : L'*Histoire du droit et la science politique;* les *lois de la nature et les lois de l'homme*; la *coutume d'Angleterre*; la *paix du roi ;* la *monarchie en Angleterre ;* la *théorie de la persécution ;* l'*égalité religieuse;* le *home rule et la souveraineté impériale.*

De ces études ou essais, deux ont un caractère de polémique et d'actualité assez prononcé. C'est d'abord celle consacrée au *home rule* et à la *souveraineté impériale.* L'auteur s'y prononce très énergiquement contre le *home rule.* En dehors des raisons tirées des difficultés que soulèvera la nouvelle organisation et de celles que fournit l'attitude de la nation irlandaise, l'auteur développe particulièrement deux arguments qui sont d'ordre plus scientifique et moins politique, le premier qui consiste à montrer que le *home rule* sera une atteinte portée à la compétence illimitée du Parlement, cette grande règle du droit public anglais, le second qui nous fait voir, ce qui n'effraye pas d'ailleurs notre auteur, le commencement de la transformation de l'empire britannique en une union fédérale.

Quant à l'étude sur l'*égalité religieuse*, elle n'est pas autre chose que la question du désétablissement de l'Église en Angleterre, question qui correspond chez nous à celle de la séparation de l'Église et de l'État.

L'auteur y met en scène un docteur et un étudiant et c'est l'étudiant qui soutient la thèse de l'auteur contraire au désétablissement. Comme le fait très justement remarquer le traducteur, c'est toujours la question de l'absolue laïcisation de la société civile, et bien que les formes dans lesquelles cette question se pose en Angleterre et en France soient différentes, en réalité les principes généraux sont les mêmes, et les arguments de l'auteur contre le désétablissement pourront être employés ailleurs pour éclaircir les difficultés pendantes. Ne dirait-on pas que l'auteur écrit pour la France lorsqu'il dit du désétablissement : « C'est une altération introduite dans l'État même et dont la forme, sinon l'effet, serait une modification plus profonde que n'importe quelle extension d'électorat parlementaire, réforme d'administration locale, et autre transformation dans le mécanisme du gouvernement. C'est la renonciation perpétuelle à tout un hémisphère de la Souveraineté. »

Avec les autres études nous entrons dans une atmosphère plus sereine, moins troublée par les polémiques des journaux et des partis.

Comme je l'ai dit, quelques-unes touchent à peine à la science politique, à moins de reculer à l'infini les limites de cette discipline ; ainsi celle consacrée à la *coutume d'Angleterre* où l'auteur indique les différents éléments qui sont entrés dans la constitution du droit anglais ; ainsi encore la conférence sur le *manoir en Angleterre* où il aborde un sujet qui a été dans ces derniers temps l'objet d'études multiples en Angleterre, les origines de certaines formes de propriété foncière ; ainsi enfin la très curieuse dissertation consacrée *à la paix du roi*, où l'auteur démêle très finement les extensions successives de la paix du roi qui est devenu le maintien de l'ordre public par l'État. En disant d'ailleurs que ce sont des sujets qui touchent d'assez loin à la science politique, je n'entends pas soutenir qu'ils y sont complètement étrangers. Ce sera toujours une question politique que de savoir de quoi se forme le Droit d'un peuple, quelle est la forme qu'affecte la propriété foncière, qui fait régner l'ordre public. Mais l'histoire est certainement ici l'élément dominant.

Des trois dissertations dont nous n'avons pas parlé, deux me paraissent particulièremeut remarquables et entrent tout à fait dans l'ordre d'idées annoncé par le titre du livre. Ce sont les essais sur l'*Histoire du droit et la science politique* et sur la *théorie de la persécution*.

Dans l'*Histoire du droit et la science politique* l'auteur montre à merveille, ce que révèle aussi l'histoire du droit français, la nature juridique de certaines luttes constitutionnelles de l'Angleterre. Comment en serait-il autrement s'il est vrai, comme le dit l'auteur dans une de ces formules précises frappées avec le relief d'une médaille, que le « droit est aux institutions politiques ce que le système osseux est à l'ensemble du corps », et c'est « la charpente où se moule la forme des institutions » ? Qu'il s'agisse du grand travail de construction dont on

suit la marche pendant les XIIe et XIIIe siècles, de la lutte entre le roi et le parlement qui aboutit à la guerre civile et à la république, ou à l'organisation de la constitution moderne après l'abdication de Jacques II et l'élection de Guillaume III, dans toutes les grandes crises de la constitution anglaise, la lutte affecte un caractère essentiellement juridique, « franchement processif ». « Sous les arguments juridiques des parties on eût aisément retrouvé un sens et une arrière-pensée politiques ; mais les deux parties étaient anxieuses avant tout d'avoir la loi pour elles. » Ce caractère singulier qu'on retrouve ainsi à chaque page dans l'histoire de nos institutions a, semble-t-il, complètement disparu aujourd'hui. Les luttes sont exclusivement et purement politiques à l'heure actuelle. Les changements qui s'obtiennent ainsi sont-ils aussi solidement acquis, aussi bien soudés à la constitution qu'ils viennent modifier que lorsque le droit était respecté en la forme tout au moins? Voilà une question que l'auteur ne pose pas et qui est cependant d'ordre essentiellement politique! Au lecteur d'y faire la réponse qui convient.

La *théorie de la persécution*, par l'examen de laquelle je termine ce compte rendu bien long, mais bien insuffisant pour donner même une idée approximative de la richesse des conceptions et des aperçus que renferme l'ouvrage de sir Frédérick Pollock, est certainement un des meilleurs morceaux de la mosaïque politique que nous analysons. L'auteur reconnaît les mobiles qui suivent à la persécution : mobile tribal ou populaire, mobile politique, mobile théologique, mobile social. Il est impossible d'analyser ces cinquante pages où tout serait à citer. J'aime mieux me borner à reproduire la conclusion de l'auteur. La tolérance a produit des résultats. Quels sont-ils? « Les fondements de la morale n'ont pas subi d'ébranlements ; on n'a pas cessé de la pratiquer; le respect de la loi n'a pas diminué; la société n'est pas à la veille de se dissoudre. Les communautés civilisées du globe ne sont pas moins tranquilles, moins prospères, moins florissantes qu'il y a deux siècles. Les troubles et les mécontentements qui s'élèvent, de temps à autre, dérivent manifestement de causes politiques et naturelles. L'orthodoxie ne peut alléguer avec certitude qu'une seule conséquence vicieuse, savoir que l'hétérodoxie et l'incrédulité font des progrès. Le croyant, sans doute, regarde ce détail comme le plus grand des malheurs; mais sera-t-il également un mal aux yeux de l'autorité civile qui ne doit, par hypothèse, juger des croyances que d'après leurs fruits ? C'est justement la question. »

Ce n'est pas l'avis du traducteur anonyme, dont le travail est d'ailleurs si parfait et qu'on aimerait à connaître pour le féliciter. Il éprouve le besoin de faire des réserves et il attribue la montée du crime et le mouvement socialiste (ce n'est pas moi qui fais le rapprochement) à la recrudescence d'attaques contre les croyances religieuses. J'ai bien peur pour lui que l'observation de sir Pollock « que les troubles et les mécontentements qui s'élèvent de temps à autre dérivent

manifestement de causes politiques et naturelles » soit plus profonde et plus exacte.

Tel est ce livre un peu composite mais un aussi, à beaucoup de points de vue, dans sa variété. Il nous prouve que l'Institut a fait un bon choix en donnant comme successeur à sir Henry Maine le savant professeur de l'Université d'Oxford, qui me paraît réunir les trois qualités qui, en dehors de la connaissance du droit, font le jurisconsulte et le théoricien politique : la connaissance des doctrines philosophiques, celle de l'histoire et le sens des réalités pratiques.

F. LARNAUDE,
Professeur du Droit public général
à la Faculté de Droit de Paris.

Traité de Droit politique. (Tratado de derecho politico), par ADOLPHE POSADA. Tome I. Théorie de l'État (Teoria del Estado) ; 1 vol. in-12, 426 pages. Madrid, 1893. — Tome II. Droit constitutionnel (Derecho constitucional) ; 1 vol. in-12, 613 pages. Madrid, 1894. Victoriano Suarès. Prix : 12 francs.

Le nouveau livre de M. Posada, dont le tome second vient de paraître, est le fruit de plusieurs années d'un travail incessant : quelques-uns de ses chapitres ont été publiés déjà, sous forme de monographies, dans des revues espagnoles. M. Posada, quoique jeune, est l'auteur de plusieurs ouvrages et de diverses brochures très intéressants pour les spécialistes et relatifs à des questions de droit politique, de sociologie ou de pédagogie. Il convient de citer plus spécialement ici : les *Principes de Droit politique* (Introduction), les *Études sur le régime parlementaire en Espagne*, et les *Théories modernes sur l'origine de la famille, de la société et de l'État ;* le premier de ces ouvrages a été comme le précédent immédiat du *Traité* qui nous occupe en ce moment.

Ce *Traité* est divisé en deux volumes, consacrés à exposer, l'un, la *Théorie de l'État* et l'autre, le *Droit constitutionnel.* Il est bon de faire remarquer dès maintenant que, pour se rendre un compte exact du contenu de ces deux volumes, il faut considérer tout d'abord l'idée que l'auteur se fait de ces matières, idée qui diffère, sur quelques points, de celles que soutiennent la plupart des auteurs. A cet effet, on doit lire, en premier lieu, les explications que M. Posada donne, dans l'introduction du tome I, lorsqu'il compare le contenu de ce dernier avec celui des autres ouvrages de même nature, et qu'il signale les différences qui le distinguent de ceux qui s'occupent spécialement de *politique* et de *philosophie du droit politique.* Pour ne pas reproduire ici ces explications, auxquelles plusieurs passages du livre servent de complément (sur la nature de l'État, etc.), il suffira de transcrire le plan adopté par l'auteur, car ce plan indique

admirablement l'idée que M. Posada a adoptée, en ce qui touche à son sujet. Le tome I (*Théorie de l'État*) comprend sept livres : 1° *Concept de l'État* ; 2° l'*État politique* ; 3° *Origine de l'État* ; 4° *Nature de l'État* ; 5° *But de l'État* ; 6° *Activité de l'État* ; 7° *Forme de l'État*. L'impression générale qui ressort de sa lecture, c'est que, suivant l'expression d'un critique, ce tome renferme réellement une *doctrine organique de l'État*. Dans la suite de cette notice, on verra plus clairement de quelle façon l'auteur envisage le problème ; on y remarquera l'influence de certaines distinctions importantes, par exemple de la différence qui existe entre l'*État* et le *Gouvernement* qu'on confond habituellement, confusion qui entraîne de graves conséquences dans toutes les théories du droit politique.

Dans une étude philosophique préliminaire (ch. I), relative au concept de l'État, l'auteur établit immédiatement que l'État se montre comme « ordre politique », comme « institution pour le droit », c'est-à-dire, à un certain point de vue, comme « l'organe de la fonction juridique ou du droit ». Il résulte de là que l'*État* et le *Droit* sont deux termes dépendants l'un de l'autre ; ainsi, une étude de ce dernier s'impose-t-elle, en raison des liens qu'il a avec le premier (ch. II). Dans ce chapitre, il y a un point important à noter : la considération de l'*élément éthique* dans le droit ; et, ici, l'auteur, suivant un courant bien accentué aujourd'hui dans la philosophie juridique, expose avec clarté — et fort heureusement, d'après nous — que l'accomplissement de la relation juridique est *volontaire* et *libre* ; car ce n'est qu'à ce prix qu'on peut la considérer comme vraiment réalisée (quel que soit d'ailleurs le *résultat positif* des moyens employés). Il résulte de là qu'on doit envisager comme purement *substitutive*, en cas de non accomplissement, la *contrainte* exercée par l'État, qui, par cette intervention établit une relation nouvelle qu'il réalise lui-même en se mettant au lieu et place du premier sujet obligé : distinction capitale, qui peut paraître subtile à ceux qui font bon marché de certaines connaissances philosophiques, mais dont les conséquences sont utiles pour déterminer le concept de l'État politique, de son but et de sa mission dans la société.

Pour le moment, l'auteur n'examine pas ces conséquences ; car, arrivant par la méthode analytique au concept de l'État, il poursuit son examen de la relation juridique et en déduit, à la fin, l'idée de l'État juridique dans son acception la plus large, acception qui renferme celle plus spéciale de l'État politique. Voici comment il raisonne : le sujet qui réalise le Droit est toujours la *personne* ; et, par suite, celle-ci, dans une telle relation, est l'*organe du droit*, est l'*État*, donc il y a autant d'*États* que de *personnes*. L'examen de cette théorie comprend tout un chapitre, qui, à proprement parler, est consacré à l'étude de la doctrine fondamentale des personnes juridiques ; et c'est à la fin que M. Posada arrive aux deux conclusions suivantes, qui posent le problème au point de vue spécial et concret

désiré par l'auteur : 1° bien que l'idée de l'État puisse convenir, en ce qu'elle a d'essentiel, à la fonction juridique de toute personne, néanmoins lorsqu'on parle strictement de l'État, on ne la conçoit pas avec une telle étendue; 2° comme, dans ce livre, il s'agit spécialement de politique, l'État qui en est l'objet (politique, de πολις, cité, État) n'est pas l'État de toute personne, mais bien celui de la *société politique*... En outre, cette doctrine reçoit de nouveaux développements au ch. I du livre II, dans une étude particulière de la théorie des *États de Droit*, c'est-à-dire des différentes *personnes juridiques* (personnes individuelles, personnes sociales à leurs différents degrés); et le tout se termine par l'indication du concept de l'État des sociétés totales (familles, municipes, régions, etc., nations et société internationale), qui sont, comme le reconnaît Schäffle, celles qui présentent réellement le caractère de *sociétés politiques* et qui, dans l'histoire, ont représenté ou représentent aujourd'hui l'État politique proprement dit.

Au commencement du livre relatif à l'*origine de l'État*, l'auteur annonce qu'il ne se propose pas d'examiner le problème au point de vue historique, afin de déterminer l'époque où a existé le premier État, mais bien au point de vue philosophique, pour arriver à connaître la *cause*, « la raison nécessaire et permanente » de la société politique. Pour atteindre ce but, après avoir fait la critique de la manière dont on traite habituellement cette question, M. Posada met à profit les résultats les plus importants de la sociologie; et cette partie de son livre est l'une des plus neuves et des plus originales, non seulement pour la façon dont le problème est envisagé, mais encore par les documents qu'il a rassemblés et utilisés pour la détermination de l'origine de l'État. L'auteur étudie les *données* de la sociologie moderne, ses *conclusions* les plus importantes sur l'état social primitif, les recherches comparées sur la sociologie humaine et la sociologie animale, et il conclut en exposant la doctrine qui lui paraît la plus certaine sur la famille et la société primitives; ce qui lui permet d'affirmer qu'elles sont contemporaines et que l'État a existé dès le début, bien qu'on ne le distingue pas toujours en raison de la confusion primitive des liens de la consanguinité et de la vie en commun, et de l'absence, à l'époque des premières évolutions sociales, de *Gouvernement*, c'est-à-dire d'*État officiel*, ce qui, pour certains auteurs, est toujours l'*État*. L'État politique se spécifie, à la fin, « grâce à la différenciation des liens du sang et de la territorialité ». La nécessité de nous arrêter sur d'autres questions plus importantes et plus spéciales du Droit politique et les étroites limites de cet article nous obligent à passer sous silence certaines observations que l'on pourrait faire à l'occasion de la doctrine contenue dans le livre III; nous devrions indiquer, soit certaines études sociologiques qu'il conviendrait d'ajouter à celles que l'auteur cite et dont il fait usage (par exemple, celles qui se rapportent aux sociétés en formation, aux sociétés inférieures des peuples civilisés, des grandes villes, etc.),

soit les résultats les plus récents des recherches concernant certaines théories spéciales, comme le *matriarcat*, qui, à un point de vue différent de celui auquel se place l'auteur, est aujourd'hui entièrement abandonné et considéré comme une pure légende scientifique.

Et maintenant — puisque l'État politique, d'après ce qui a été dit précédemment, dépend du *territoire* et de la *population* — il convient d'étudier l'influence de ces deux éléments. C'est ce que fait l'auteur, en mettant à profit les théories modernes sur le *milieu physique*, sur les *races*, etc. ; et la forme qu'il a adoptée est bien nouvelle dans les traités de Droit politique, ce qui ne contribue pas peu à donner beaucoup de cachet et d'originalité à son livre. Les divers problèmes qui concernent la population considérée dans ses relations avec l'État, trouvent ici un ample développement, auquel il ne manque, peut-être, parfois, qu'un plus grand nombre d'exemples pour rendre complètement claires certaines distinctions : peuple, peuplade, etc. Comme conséquence de tout cela, l'auteur arrive à pouvoir affirmer que l'*État* doit être *national*.

La *fin* ou le but de l'État (matière du livre V) est un problème qui dépend beaucoup — comme le fait remarquer M. Posada — de celui dont on vient de donner la solution. L'auteur considère la doctrine qui voit dans l'État une simple *fin*, comme une forme historique inexacte, puisque l'État est, à proprement parler, une *fin* et un *moyen* en même temps (une *fin* pour l'individu qui le soutient, le respecte, etc. ; un *moyen* pour la satisfaction de la nécessité *juridique* sociale). Comme les auteurs ne sont pas d'accord sur le point de savoir s'il faut assigner *une fin* ou *plusieurs fins* à l'État, M. Posada examine les diverses théories (Schulze, Krause, Smith, Blüntschli, etc.) et conclut en attribuant à l'État la mission juridique, mission qui n'est pas seulement *négative*, mais encore *positive*, alimentée intérieurement par le sentiment *éthique* du droit dont on a déjà parlé, et ayant pour fondement la distinction capitale entre le *Gouvernement* et *l'État*. L'État est la société, la collectivité entière dans sa fonction juridique ; le Gouvernement est formé uniquement par les institutions officielles, différenciées, représentatives de l'État total.

Eh bien ! puisque la mission de l'État est « d'ordonner la vie suivant l'idéal du droit » et que cette mission apparaît dans toutes les relations humaines, il résulte de là que l'État, sans sortir de son caractère juridique, intervient dans toute la vie sociale. Aussi, le problème concernant l'importance que doit avoir l'action de l'État, dépend, à chaque instant, de ce que l'on considère comme le Droit, c'est-à-dire de la détermination des droits dans la conscience sociale ; car dès que cette détermination a été faite, on entre immédiatement dans la sphère caractéristique d'activité (juridique) de l'État. L'auteur explique ensuite sa théorie et y consacre d'abondants développements. Le livre VI, consacré à « l'activité de l'État », commence en considérant le pouvoir et la souveraineté comme les attributs de l'État tout

entier, et non pas seulement du Gouvernement. doctrine dont l'importance est si considérable dans la pratique du système constitutionnel. M. Posada emploie tout un chapitre à exposer les théories relatives à la souveraineté, et il suit, en cela, l'opinion du professeur D. Francisco Giner de los Rios, maître commun de tous ceux qui étudient ces questions en Espagne. Vient ensuite la détermination des fonctions de l'État, avec la théorie générale de la fonction et de l'organe. L'auteur reconnaît trois fonctions juridiques : la fonction législative, la fonction exécutive et la fonction judiciaire; et il les étudie non dans le Gouvernement — bien entendu — mais dans l'État. Cette théorie, de même que celle de la valeur de la *coutume* en droit, peut être considérée comme étant caractéristique de la science espagnole qui lui a consacré, dans ces derniers temps, des travaux importants et répétés.

Dans le livre VII, M. Posada commence par distinguer la *forme de l'État* qui est la *représentation*, de la *forme du Gouvernement*, qui varie beaucoup : il en étudie et en discute ensuite les classifications usuelles (Aristote, Montesquieu, Blüntschli, etc.). Le volume se termine par un chapitre consacré aux formes de gouvernement dans l'État moderne constitutionnel, et prépare ainsi la doctrine du tome second.

Avant d'aborder l'examen de ce dernier, il convient de faire quelques observations critiques sur le précédent. En général, la *Théorie de l'État* réunit des conditions d'originalité, de méthode et de profonde connaissance des sources, qui la rendent très digne d'éloges. Sur bien des points, elle rectifie et renouvelle les idées courantes adoptées par les auteurs et ouvre de nouveaux horizons, dont quelques-uns paraîtront extraordinaires tout d'abord, pour ceux spécialement qui ne se placent pas au point de vue philosophique de l'auteur, point de vue qui est de tradition en Espagne. En ce sens, le livre de M. Posada offre pour nous un intérêt spécial; car, en dehors de la doctrine en elle-même, il recueille, expose et met à profit ce que nous pourrions appeler la substance de la philosophie juridique des maîtres espagnols modernes, que je me permets d'envisager comme originale sur bien des points et comme digne de considération. Malheureusement, en raison de la pénurie des livres qui l'exposent suffisamment, — elle a pour base à peu près exclusive l'enseignement oral, — sa connaissance est bien difficile pour ceux qui n'ont pas suivi les leçons des maîtres. Grâce à l'ouvrage de M. Posada, la plupart des recherches dont enrichissent la science juridique des hommes comme MM. Giner de los Rios, Costa, Azcarate, Salméron, Caldéron et autres, pourront être connues dans leurs résultats les plus positifs. Au point de vue pédagogique, également, le livre de M. Posada présente un intérêt particulier à cause de sa méthode : ne procédant pas, en règle générale, dogmatiquement, mais bien laissant voir tout le développement du raisonnement, il en résulte que son procédé est toujours

logique ou méthodique, ce qui est très profitable pour les étudiants. Cependant, le défaut de préparation philosophique de la part de ces derniers, fera que cet ouvrage sera, pour eux, d'un maniement difficile tout d'abord; car, en raison de sa rigueur scientifique, chose fort désirable cependant, il tombera la plupart du temps sur un terrain mal préparé.

De l'index bibliographique qui accompagne ce tome, je n'ai pas à parler pour le moment, car l'auteur entend le compléter dans un volume spécial déjà annoncé. Tel qu'il est, il est incomplet et trop général parfois. Beaucoup d'auteurs espagnols importants n'y figurent pas; et d'ailleurs il devrait y avoir plus de précision dans les indications bibliographiques; l'année, le lieu de la publication devraient s'y trouver, etc., car ces détails ont une grande valeur pour la doctrine elle-même, tout au moins quand on la considère au point de vue historique. Les erreurs abondent dans les titres des ouvrages; mais c'est là un défaut qu'il sera facile de corriger dans les éditions ultérieures.

Le tome II du *Traité de Droit politique* est consacré, comme nous l'avons dit, au *Droit constitutionnel*, c'est-à-dire au Droit politique actuel, au Droit politique de l'État moderne. M. Posada insiste à plusieurs reprises pour bien fixer ce concept (p. 7, 61, 79) ainsi que celui de *Constitution*, sur le sens duquel les auteurs ne sont pas d'accord, et qui, suivant l'auteur, doit se voir dans « l'application consciente et résolue du critérium juridique à ce qu'il y a de fondamental et de particulier dans l'organisation de l'État ». Il recherche ensuite les origines des Constitutions écrites, point nouveau dans un *traité* de ce genre, et adopte l'opinion de Borgeaud (1). Il établit plus loin, avec des détails plus amples, le concept du Droit constitutionnel : il détermine sa *substance* et sa *forme*, et, à propos de cette dernière, il étudie les deux éléments de la *coutume* et de la *loi*. Le chapitre de la Coutume — les bases de cette doctrine ont été indiquées dans le tome Ier; on complète ici les renseignements déjà fournis, — constitue également une nouveauté dans ce genre de livres. M. Posada y étudie la manifestation de la Coutume dans le Droit constitutionnel, ainsi que la force et l'efficacité qu'elle acquiert dans les États dont la Constitution paraît le plus solidement assise sur la loi. Dans le chapitre suivant, il faut noter ses investigations concernant l'origine de la théorie sur la « réformabilité » de la Constitution et les observations que suggère, à ce point de vue, le principe inscrit dans la Constitution espagnole de 1876.

A la suite de ces préliminaires, M. Posada expose son plan dans l'étude comparée du Droit constitutionnel et choisit comme exemples les cinq constitutions d'Angleterre, des États-Unis, de France,

(1) BORGEAUD. *Etablissement et revision des constitutions en Europe et en Amérique.* Paris, 1893.

d'Allemagne et d'Espagne. A l'occasion de chacune d'elles, il examine outre leur formation historique (livre II : *Sources du Droit constitutionnel positif*), les trois questions capitales qui forment, d'après lui, la base du Droit constitutionnel, à savoir : 1° la détermination du principe dominant en matière de souveraineté ; 2° l'ordre juridico-politique des droits de la personnalité (appelés, à tort, droits *individuels)*; 3° l'organisation de l'État, en tant qu'État, et du *Gouvernement* de l'État.

Le livre II renferme des matières qui sont, pour la première fois, traitées en Espagne, par exemple, la détermination géographique et ethnique des nations modernes. L'auteur puise aux meilleures sources dans l'étude des constitutions; mais il met dans son travail une certaine originalité de critique et d'analyse. Les mieux étudiées sont celles des États-Unis, de l'Allemagne et de l'Espagne.

Les quatre livres suivants sont consacrés à exposer la doctrine de la Souveraineté de l'État, des droits de la personnalité, de l'organisation de l'État et de l'organisation du Gouvernement; et cette étude est facilitée par la comparaison entre elles des cinq constitutions citées plus haut et des coutumes politiques en ce qui touche à chacun de ces points.

Il ne nous est pas possible de nous arrêter aux différentes questions qui viennent à l'esprit à ce propos; nous n'avons pas assez de place pour cela, cette notice étant déjà trop longue. Nous appellerons seulement l'attention du lecteur sur quelques points particuliers, comme, par exemple, la théorie des droits individuels où M. Posada suit le critérium de ce que nous pourrions appeler l'École espagnole; la détermination de l'organisation de l'État, à la différence de celle du Gouvernement; la doctrine sur l'opinion publique et les partis, ainsi que l'étude du pouvoir exécutif et de celui que quelques-uns ont appelé pouvoir *modérateur* ou *harmonique*, pouvoir dont la substantivité est très défendue encore aujourd'hui dans certains livres espagnols.

Ce qui précède suffira pour faire saisir l'importance de ce tome II et pour indiquer la nouveauté qu'il renferme. En raison même de la nature des matières qu'il contient, il est plus *didactique*, c'est-à-dire plus à la portée des étudiants, que le premier. Son influence possible dans les idées et dans la pratique de notre pays sera, peut-être, très importante et très salutaire. Nous n'avons à remarquer que quelques négligences de style, dues parfois au ton oratoire ou trop familier pris par l'auteur; elles sont faciles à corriger et n'enlèvent nullement aucun mérite au livre.

Le *Traité* se complètera bientôt par un *Guide théorique et pratique pour l'étude et l'application du droit constitutionnel en Europe et en Amérique*, qui contiendra le texte des cinq constitutions mentionnées plus haut, l'indication sommaire des autres, les articles qui résolvent les principales questions de droit constitutionnel, et un

index bibliographique spécial. On peut également considérer comme complément de cet ouvrage, les deux volumes que M. Posada a publiés récemment sur le droit administratif (1).

RAPHAEL ALTAMIRA,
Docteur en droit,
Secrétaire du Musée pédagogique national de Madrid.

L'Europe et les neutralités. — La Belgique et la Suisse, par CH. DE MAZADE, de l'Académie française. Paris, Plon, 1893, in-18, 117 pages. Prix : 2 fr.

Il ne faudrait pas s'attendre à trouver dans ce petit volume, un des derniers sortis de la plume du regretté académicien, une étude d'ensemble sur la condition internationale de la Belgique et de la Suisse. Son objet est beaucoup plus limité, son cadre, beaucoup plus restreint. M. de Mazade, revenant sur une question qu'il avait déjà abordée dans la *Revue des Deux-Mondes* (15 mars 1890), se demande ce que deviendrait, au cas de conflit entre la France et l'Allemagne, la neutralité de ces deux petits États que des stipulations ont déclarés perpétuellement neutres. Les belligérants ne seront-ils pas amenés, par la difficulté même d'attaquer de front les défenses formidables qu'ils ont accumulées sur leur ligne frontière, à tenter une diversion sur le territoire des pays voisins ? Que vaudra le respect des protocoles en présence des considérations stratégiques ? N'est-il pas à craindre que, de part et d'autre, on n'invoque le droit de nécessité pour revendiquer, à travers le territoire neutre, le droit de passage que les anciens publicistes reconnaissaient aux belligérants, et que, avec le progrès des idées modernes, on pouvait croire définitivement condamné ?

Et cependant, pour peu qu'on réfléchisse aux différentes éventualités qui peuvent se produire, on voit que les risques de violation de neutralité sont beaucoup moins imminents qu'on le pourrait croire au premier abord. Prenons la Belgique. Sans doute la France trouverait, à se servir du territoire belge, cet avantage tactique de tourner le rempart Thionville-Metz-Strasbourg. Mais aussi à quels dangers cette marche de flanc, loin de leur base d'opération, n'exposerait-elle pas les colonnes françaises, sans compter qu'elles retrouveraient en face d'elles, dans une marche sur Berlin, cette série d'obstacles naturels qui s'appellent les lignes du Rhin, de la Weser, de l'Elbe. On peut donc dire que, tout bien pesé, la violation de la neutralité belge ne rapporterait pas à la France un avantage tel, qu'il dût la décider à tenter une aventure dont le résultat le plus clair serait de

(1) Le premier comprend l'œuvre de Meyer (*L'administration et l'organisation administrative*), traduite, avec une introduction et une exposition de l'organisation administrative en Espagne, par M. POSADA. — Le second, complètement original, a pour titre : *L'administration politique et l'administration sociale.*

mettre immédiatement l'Angleterre du côté de ses adversaires. Vérités excellentes à dire et qu'on ne saurait trop répéter : car elles ne peuvent que dissiper les inquiétudes qu'ont fait naître les maladresses de la politique extérieure du second Empire, et que nos ennemis ont un intérêt à entretenir chez un peuple à l'indépendance de qui nous avons cependant les meilleures raisons de tenir. Si la neutralité belge doit être violée, on peut affirmer que ce n'est pas de la France que viendra le danger.

Viendra-t-il du côté de l'Allemagne ? On a beaucoup parlé dans ces derniers temps, à propos des fortifications que le gouvernement belge fait exécuter le long du cours de la Meuse, d'un droit d'occupation que des protocoles de 1815, 1818, 1831 attribuaient aux puissances alliées sur quelques-unes des places de l'ancien royaume des Pays-Bas. On a montré l'Empire d'Allemagne, successeur de la Confédération germanique, se réclamant de ces textes pour faire tourner à son profit des armements auxquels la Belgique procède pour la défense de sa neutralité. M. de Mazade, qui examine en passant la question, n'a pas de peine à démontrer qu'une pareille éventualité n'est pas à craindre; que les textes sur lesquels elle repose n'ont plus de valeur; que la servitude qu'ils créaient a pris fin, comme incompatible avec les transformations qui se sont produites dans le régime international des territoires sur lesquels elle portait.

Reste le danger tenant aux avantages tactiques que l'Allemagne tirerait d'une marche à travers le territoire belge, marche qui l'amènerait à la trouée de l'Oise, c'est-à-dire à quelques journées de Paris. L'avantage net est-il tel que sa considération doive peser d'une manière décisive sur les plans des états-majors allemands? Nullement. D'abord, à moins d'une entente, à laquelle on a fait de vagues allusions, mais que rien ne peut faire prévoir, et qui serait de la part de la Belgique une renonciation à la condition que les traités lui procurent, il est à présumer que cette puissance ne laisserait pas violer son territoire sans résister. De plus, la ligne ferrée Liège-Aix-la-Chapelle étant insuffisante pour de grands transports de troupes, l'Allemagne se trouverait amenée, par les nécessités mêmes des combinaisons tactiques dans lesquelles elle se serait engagée, à faire à l'égard des voies ferrées néerlandaises ce qu'elle ferait à l'égard des voies belges. De là, de nouvelles violations de neutralité, partant, de nouvelles résistances de la part d'un autre petit peuple, très jaloux de son indépendance, et qui, à supposer que des sympathies existent entre son gouvernement et celui de l'Allemagne, ne semble nullement les partager. Ajoutons à cela que la France ne manquerait pas de profiter des retards, que ces résistances amèneraient dans la réalisation du plan de concentration dirigé contre elle, pour organiser sur sa frontière du nord des forces suffisantes pour arrêter les têtes des colonnes allemandes à leur débouché dans la vallée de l'Oise. Tout bien considéré, on arrive, on le voit, à cette conclusion : c'est que les avan-

tages que les belligérants trouveraient à la violation du territoire belge sont plus que balancés par les inconvénients qui en seraient la conséquence. A défaut du sentiment du droit, leur propre intérêt leur devrait conseiller de respecter les stipulations qui assurent à la Belgique la neutralité de son territoire.

Bien que, pour la Suisse, la question soit plus complexe, c'est en somme à des conclusions analogues que M. de Mazade est conduit. Que la neutralité suisse n'ait rien à craindre du côté de la France, la chose est évidente pour tout esprit impartial. Quelle est, en effet, la combinaison tactique qui pourrait amener la France à violer le territoire de la Confédération? Qu'elle eût pour objectif une action directe sur Vienne, qu'elle fût un moyen de tourner la ligne du Rhin et de la Forêt-Noire, ou les fortifications élevées par l'Italie dans les Alpes piémontaises, la marche d'une armée française à travers la Suisse serait une folie, exposée qu'elle serait à se voir couper sa ligne de communication par une attaque de flanc. La prochaine guerre, à la différence des luttes du commencement du siècle, n'aura pas le caractère d'un duel entre la France et la Prusse, ou entre la France et l'Autriche. On peut dire que le fait de la triple alliance a dû avoir comme conséquence de rayer un projet de marche à travers la Suisse des combinaisons des états-majors français, si tant est qu'ils en aient jamais eu l'idée. Loin d'être contraire à la neutralité suisse, l'intérêt de la France est que cette neutralité soit également respectée par tous les belligérants. Et c'est ainsi que, par une de ces réactions si fréquentes dans l'histoire, un régime qui, dans la pensée des auteurs des stipulations de 1815, avait été imaginé contre la France, se trouve dans l'état actuel des groupements européens fonctionner à son avantage.

Si un danger peut menacer la Confédération, c'est bien plutôt du côté de la triple alliance. L'Allemagne ne tient-elle pas par ses financiers la majeure partie des voies ferrées helvétiques? N'a-t-elle pas, à propos d'incidents qui sont encore dans toutes les mémoires, développé, sur les devoirs que son régime international impose à la Suisse, une théorie qui lui permettrait de susciter la moindre difficulté de police secrète pour se réclamer contre la Confédération d'une sorte de déchéance de sa neutralité? Le territoire suisse ne semble-t-il pas le terrain tout désigné pour une jonction des armées alliées contre l'ennemi commun? L'Italie, enfin, qui ne peut songer à forcer la ligne Grenoble-Briançon-Nice, ne se trouve-t-elle pas condamnée, par la politique même qu'elle a cru devoir adopter, à chercher dans la Suisse la trouée qui lui permettra d'amener ses armées dans la vallée de la Saône, et de fournir à son allié du nord la coopération qu'elle lui a promise? Il est vrai, et c'est là la contre-partie du raisonnement, que la Suisse de nos jours n'est plus la même que celle du commencement du siècle; qu'en outre des obstacles naturels, un envahisseur aurait à compter avec les résistances d'un peuple, jaloux de son

indépendance, capable d'un effort militaire assez grand, sinon pour arrêter, du moins pour retarder la marche du belligérant qui essaierait de violer son territoire. Si bien qu'ici encore, on est autorisé à conclure que, la somme des avantages ne dépassant pas celle des inconvénients, la triple alliance n'a pas un intérêt appréciable à méconnaître les stipulations qui assurent à la Suisse l'inviolabilité de son territoire.

Conclusions rassurantes, d'aucuns diront peut-être optimistes, dans lesquelles toutefois il entre une donnée, que je considère comme la moralité de l'étude de M. de Mazade. Dans le calcul des inconvénients de nature à contre-balancer les avantages qui pourraient résulter d'une violation de la neutralité de la Belgique et de la Suisse, et à faire réfléchir les belligérants, il fait entrer en ligne de compte les résistances que ceux-ci ne manqueraient pas de rencontrer de la part des petits États intéressés.

Il y a longtemps qu'on a fait observer, qu'il n'y avait pas incompatibilité entre le régime de neutralité perpétuelle et l'organisation par l'État neutre de mesures défensives destinées à protéger sa neutralité; que c'était surtout sur elles-mêmes que la Belgique et la Suisse devaient compter pour assurer le respect du régime spécial qui résulte pour elles des traités. C'est là une vérité dont nos voisins feront bien de se pénétrer. En Suisse, il a été fait un effort considérable dans le sens de la réorganisation des forces militaires de la Confédération. Les résultats obtenus sont de nature à faire envisager l'avenir avec confiance. Les détails que M. de Mazade nous donne sur ce point ne sont pas les moins curieux de son intéressant petit livre. En Belgique, les travaux effectués le long de la Meuse prouvent qu'on se préoccupe également de mettre le pays en état de défendre par lui-même l'intégrité de son territoire. L'opinion publique s'y est-elle rendu compte, au même degré qu'en Suisse, de l'urgence qu'il y avait à organiser militairement la défense de la neutralité ? Les discussions récentes, qui viennent d'avoir lieu dans le Parlement belge, permettent malheureusement d'en douter.

PAUL LESEUR,
Professeur agrégé à la Faculté de Droit de Paris.

La Nationalité française, par M. ROUARD DE CARD. Paris, Pedone, 1894, in-12, 321 pages. Prix : 5 fr.

C'est une question très séduisante qu'aborde M. Rouard de Card. Objet de lois récentes qui lui donnent un vif intérêt d'actualité, elle a, par la mobilité de ses principes et à cause de son importance sociale, provoqué rapidement l'éclosion d'une littérature abondante. Ce dernier livre la complète, non pas seulement en y joignant l'étude d'un texte nouveau, mais surtout en condensant les travaux antérieurs dans une œuvre précise et claire, bien française de ton et d'allure, qui, sobrement, fixe les règles de la matière. Un tableau théorique, une rapide

esquisse de l'histoire, puis des notions pratiques, tel est le plan de chaque chapitre. Dans ce triple cadre, se groupent des développements élégants. Calculés avec un sens parfait de la mesure, nourris d'une science exacte, d'assimilation aisée, ils déterminent une impression nette, facile et ferme, qui donne à ce travail, dans sa concision, une saveur particulière.

A la personnalité de la forme, M. Rouard de Card joint souvent celle du fond. Çà et là, il sème des idées originales. Ainsi, quand il conteste à la légitimation tout effet sur la nationalité d'origine, il en fournit une raison très neuve. Ailleurs, il critique, avec une grande force, le système équivoque et bâtard du « bienfait de la loi. » Plus loin, il se sert de la loi du 22 juillet dernier pour refuser à l'expulsé le bénéfice de l'article 9 du Code civil, ce qui, peut-être, est excessif. Sur beaucoup de points, il ouvre ainsi des horizons intéressants, si bien qu'on ne se sent plus le courage d'émettre quelques réserves sur un historique du *jus sanguinis*, qui lui retranche un siècle et demi d'existence. En ceci d'ailleurs, M. Rouard de Card suit la doctrine courante. C'est donc à elle que ce reproche s'adresse. On peut aussi se demander s'il n'y a pas, dans le nouvel article 8-3°, § 1, la consécration formelle, par *a contrario*, du système qui fait suivre au posthume légitime la condition du père. En soutenant l'idée contraire, M. Rouard de Card paraît en retard sur les derniers textes. Au fond il a raison. Mais peut-être eût-il fallu présenter l'objection et montrer comment elle s'élève. D'ailleurs, on ne saurait demander au premier commentateur de la loi de 1893 d'avoir, dès son apparition, pressenti toutes ses conséquences. Il en a dégagé le sens et l'esprit : c'est l'essentiel.

Ce qui plaît surtout dans ce livre, c'est qu'on y sent l'unité puissante et logique d'une idée centrale, qui circule à travers l'ensemble et dont toutes les solutions portent la marque. Même elle permet à l'auteur de relier entre elles les deux parties de la loi de 1893 dont il soude habilement les deux branches (art. 8-3° et 9). M. Rouard de Card ramène tout à ce principe que la nationalité repose sur la volonté commune, concordante, de l'État et du citoyen. Ce n'est pas seulement une notion trouvée, par lui, dans les lois positives. Telle est la vérité que, dit-il, la raison formule. La conception est séduisante, mais dangereuse. Il faut s'y arrêter, parce qu'elle inspire des inquiétudes et soulève des doutes. Elle est périlleuse, parce qu'elle interdit à l'État de se saisir des étrangers qui vivent chez lui, sans vouloir revêtir loyalement la qualité de nationaux. Jointe à la faiblesse de notre natalité, la présence de ces étrangers sur notre territoire nous fait un devoir de pratiquer un tout autre système. La théorie de M. Rouard de Card est donc en contradiction avec les nécessités de l'heure présente. Cela lui serait permis, sans doute, si la formule qu'il donne était rationnellement incontestable. Il y a lieu d'en douter. Si la nationalité repose sur la volonté, l'incapable, qui n'a pas celle-ci, n'a pas celle-là. De plus, en bonne logique, tout homme a dès lors le

pouvoir de choisir sa patrie parmi tous les États du monde, et, si celui qu'il préfère le repousse, il est en droit de rester sans patrie. Mais tout homme doit en avoir une. Ce n'est donc pas la volonté qui sert de base à la nationalité : c'est la nature, c'est-à-dire le tempérament de l'homme, ses mœurs, ses habitudes, ses affinités, qui le rattachent d'elles-mêmes à tel ou tel État. Voilà la vraie base de la nationalité. Elle peut conduire à des analyses exactes de la nationalité d'origine, à des vues nouvelles et peut-être justes sur la naturalisation. Il est à regretter, pour les partisans de cette doctrine, qu'elle n'ait pas trouvé place dans le livre de M. Rouard de Card, et cela, parce que ce livre est excellent, parce que sa forme concise, élégante et claire va donner une circulation active aux idées que le savant professeur appuie de son autorité.

A. DE LAPRADELLE,
Avocat.

La Constitution des États-Unis de l'Amérique du Nord. (La costituzione degli Stati-Uniti dell'America Settentrionale), par G. GRASSO. *Manuali Barbèra di Scienze Giuridiche, Sociali e Politiche*, serie teorica, nº XXI. Firenze, Barbèra, 1894, in-24, 254 pages. Prix : 2 francs.

La constitution des Etats-Unis a été l'objet de travaux nombreux et importants. En France, particulièrement, elle a été, depuis sa formation jusqu'à nos jours, l'objet d'études profondes; l'intérêt qu'elle présente au point de vue pratique comme au point de vue théorique, a paru plus évident depuis que la France s'est donnée un gouvernement républicain: les attaques auxquelles le régime parlementaire, compromis par une pratique défectueuse, est en butte depuis quelques années dans notre pays, ont attiré l'attention sur un régime constitutionnel qui semble fondé sur des principes opposés.

Aussi me semble-t-il que le livre de M. Grasso offre pour le public français une utilité particulière. Il est très court, mais il est très complet et en même temps très clair. Sans doute il ne peut remplacer, pour ceux qui veulent aller jusqu'au fond des choses, les grands ouvrages auxquels je faisais allusion tout à l'heure ; il n'a pas l'ampleur de leurs développements ; il ne vise pas à la profondeur de la pensée, à la finesse de l'analyse. Mais celui qui veut acquérir sur la constitution américaine, sa nature intime, son fonctionnement pratique, ses transformations réelles, des notions simples et complètes, exactes et précises, celui-là peut en toute confiance lire le substantiel et ingénieux résumé de M. Grasso. Après la lecture, il appréciera avec plus de sûreté l'œuvre constitutionnelle que l'on a quelquefois offerte en modèle aux Français ; il saura dire si elle est, plus que la constitution anglaise, appropriée à notre tempérament national et à notre état social.

M. Grasso ne cache pas son admiration pour la constitution américaine. « C'est, dit-il, une des organisations politiques les plus parfaites dont l'histoire offre l'exemple », il ajoute judicieusement : « Nous n'entendons pas parler de la perfection abstraite ou métaphysique, mais de celle qui consiste dans la plus exacte corrélation entre une forme politique et la condition et les besoins d'un peuple ». On ne peut que souscrire à ce jugement.

Le résumé de M. Grasso est très complet. Une introduction historique raconte la formation des treize colonies, leurs démêlés avec l'Angleterre, enfin l'établissement de la constitution fédérale. — Le livre I étudie, un peu trop sommairement peut-être, l'*État et les citoyens*. La nature exacte de la double souveraineté, souveraineté de la Confédération, souveraineté des États particuliers, est analysée avec soin, quoique la subordination des États soit un peu exagérée. La théorie des droits individuels et de leurs garanties est condensée en quelques pages un peu trop brèves.

Il est sensible que l'auteur a hâte d'arriver à l'organisation politique, objet du livre II, qui occupe les deux tiers du volume. La division est simple. M. Grasso étudie d'abord le gouvernement fédéral, puis le gouvernement des États, enfin l'organisation des partis politiques. Il a eu pleinement raison de consacrer à la lutte des partis un chapitre particulier, fort habilement composé et qui donne une impression très vivante et très exacte.

Je ne suivrai pas M. Grasso pas à pas dans son étude détaillée des pouvoirs publics ; il me suffira de louer en bloc l'exactitude de son information, la clarté constante de son exposition, et la sobre élégance de son style. Son résumé est exempt de la sécheresse qui semble inhérente au genre ; des citations courtes et ingénieusement choisies, des emprunts fréquents à la jurisprudence de la Cour suprême, le récit détaillé de quelques faits importants relèvent l'intérêt d'une lecture constamment attachante.

FÉLIX MOREAU,
Professeur adjoint à la Faculté de Droit d'Aix.

PÉRIODIQUES FRANÇAIS

I. — LE CORRESPONDANT (1), livraisons des 10 et 25 janvier, 10 et 25 février, 10 et 25 mars, 10 et 25 avril 1894.

Vicomte de MEAUX. — *Le Congrès catholique et le Parlement des religions à Chicago* (livr. du 10 janvier, 14 pages).

***. — *Études sur l'Allemagne nouvelle : les partis conservateurs* (livr. du 10 janvier, 23 pages).

(1) In-8°, Paris, 14, rue de l'Abbaye. Abonnement annuel pour la France et pour l'étranger : 35 francs.

V. DE CHEVIGNY. — *Les erreurs de l'économie sociale* (livr. du 10 janvier, 23 pages).

Comte DE ROCQUIGNY. — *Le crédit agricole et l'assurance obligatoire* (livr. du 25 janvier, 24 pages).

C'est une tendance très générale d'associer la question du crédit agricole à celle des assurances agricoles, de manière à les résoudre simultanément et l'une par l'autre. M. Méline, par exemple, disait un jour : « Afin de donner au crédit agricole une base solide, il y a lieu de faire une loi sur les assurances agricoles, qui fera du gage agricole une des plus sûres garanties qu'on puisse offrir aux prêteurs d'argent. » M. de Rocquigny professe une opinion tout autre. Il appelle de tous ses vœux l'organisation du crédit agricole et croit possible d'y procéder sans retard, au lieu que les difficultés les plus graves lui semblent s'opposer à l'organisation rapide des assurances agricoles ; joindre les deux questions, c'est compromettre, d'après lui, la cause du crédit agricole.

Pour le prouver, l'auteur divise son étude en deux parties, dont il consacre la première à l'exposé des procédés qui lui paraissent les meilleurs pour l'organisation du crédit agricole. L'État, d'abord, n'a pas, dit-il, à se mêler d'en être le dispensateur ; mieux vaut que les agriculteurs organisent des caisses de crédit mutuel, comme ont fait les agriculteurs d'Allemagne et d'Italie. La chose est fort aisée, car les syndicats agricoles sont aujourd'hui nombreux en France ; ils ont fait l'éducation économique des paysans, et peuvent s'ériger en banquiers pour leurs adhérents. Beaucoup de syndicats l'ont fait avec succès, sans attendre l'intervention du législateur, et l'article fournit de curieux détails sur ces intéressantes tentatives. Le grand obstacle qui s'oppose à la diffusion de pareilles pratiques, c'est l'embarras qu'éprouvent les syndicats, devenus banquiers, à alimenter leurs caisses. Le seul moyen qu'ils aient consiste dans l'escompte des billets souscrits par les emprunteurs, mais cet escompte est malaisé, ne pouvant être fait par la banque de France ; en effet, les opérations de la Banque sont limitées statutairement à quatre-vingt dix jours, et le papier agricole est ordinairement à échéance de neuf mois ou un an, délai nécessaire pour la liquidation des spéculations courantes de culture. L'intervention du législateur est indispensable pour aplanir cette difficulté, et deux moyens s'offrent à lui pour le faire. Le premier consiste dans la création d'une banque centrale d'escompte agricole, servant d'intermédiaire entre les caisses locales et la Banque de France ; moyen commode, adopté par la Chambre des députés au cours de la précédente législature, mais que les cultivateurs goûtent peu, par crainte de l'agiotage, et que M. de Rocquigny rejette pour le même motif ; mieux vaudrait, d'après lui, réformer prudemment le régime d'emploi des caisses d'épargne, de manière à ce que les capitaux déposés puissent alimenter les caisses des syndicats.

La seconde partie de l'article tend à prouver que l'organisation d'assurances agricoles se heurte à de graves difficultés, et que surtout l'État ne doit à aucun prix assumer la charge de ces assurances. L'auteur insiste longuement sur les difficultés que présente l'assurance contre les divers sinistres agricoles, et montre que tous ces sinistres ne sont pas susceptibles d'être garantis. Ceux qui le sont ne peuvent être discernés que par des compagnies privées d'assurance, dont les agents sont seuls assez expérimentés et prudents pour une tâche si délicate; encore n'y parviendront-ils qu'au prix de longs efforts. Quant à l'État, s'il organise l'assurance facultative, il y trouvera les mêmes difficultés que les compagnies, avec moins d'expérience et de prudence pour triompher; bien plus, il sera fatalement entraîné à garantir tous les sinistres et à rendre l'assurance obligatoire, ce qui sera tout à la fois une iniquité et un abominable danger pour les finances. Pourquoi joindre, dès lors, cette question des assurances à celle du crédit? Ce serait payer infiniment trop cher le crédit agricole que l'acheter au prix de l'assurance obligatoire.

H. de Lacombe. — *Les trois Casimir-Perier* (livr. du 10 février, 26 pages).

Georges Berry. — *Mendiants professionnels, moyens de répression* (livr. du 10 février, 29 pages).

L. de Lanzac de Laborie. — *Le dernier des chanceliers de France, le duc Pasquier, le tome III de ses Mémoires* (livr. du 10 février, 20 pages).

François Carry. — *La criminalité en Italie* (livr. des 10 et 25 février, 76 pages).

Depuis trente ans, la criminalité s'élève en Italie dans des proportions plus effrayantes encore que dans les autres pays d'Europe. De cette élévation M. Carry cherche à déterminer les causes, puis il en fait connaître les caractères, montrant qu'elle se rapporte surtout à ce qu'il appelle la criminalité violente. Cela dit, il s'attache à l'étude des formes spéciales que la criminalité revêt en Italie; il fournit, en particulier, de très curieuses indications sur les associations de délinquants, qui existent nombreuses au delà des Alpes, et sur lesquelles l'attention publique a été récemment attirée par les événements dont la Sicile a été le théâtre.

Ch. Gavard. — *Un diplomate à Londres* (1871-1877), *lettres et impressions* (livr. des 10 et 25 avril, 54 pages).

Louis Proal. — *Les origines de l'anarchie* (livr. du 25 avril, 25 pages).

Marquis de Nadaillac. — *Un cri d'alarme, l'abaissement de la natalité en France* (livr. du 25 avril, 15 pages).

Comte JOSEPH GRABINSKI. — *Le mouvement révolutionnaire en Italie* (1re partie) (livr. du 25 avril, 29 pages).

II. REVUE INTERNATIONALE DE SOCIOLOGIE (1), livraisons de janvier, février, mars 1894.

C. DOBROGEANO-GHEREA. — *Les causes sociales du pessimisme* (livr. de janvier, 31 pages).

G. TARDE. — *La série historique des états logiques* (livr. de janvier, 29 pages).

MAXIME KOVALEWSKI. — *Les origines du devoir* (livr. de février, 13 pages).

JULIEN PIOGER. — *Théorie organique de la vie sociale* (livr. de février, 21 pages).

THÉODORE REINACH. — *L'invention de la monnaie* (livr. de février, 14 pages).

ANDRÉ RÉVILLE. — *Les populations agricoles de la France* (livr. de février, 12 pages).

LÉON DUGUIT, professeur à la Faculté de Droit de Bordeaux. — *Des fonctions de l'État moderne, étude de sociologie juridique* (livr. de mars, 37 pages).

Dans le travail de haute valeur qu'il publie sous ce titre, M. Duguit n'étudie pas le rôle économique de l'État; il envisage les fonctions de l'État à un point de vue qu'il appelle purement juridique, c'est-à-dire qu'il cherche à déterminer la relation que l'accomplissement de ces fonctions fait naître entre l'État et les individus ou les collectivités distinctes de l'État. Les conclusions auxquelles il arrive le conduisent à condamner, dans l'ordre constitutionnel, le principe de la séparation des pouvoirs.

L'article s'ouvre par un rappel de cette idée très simple que les sociétés humaines ne sont pas des créations factices, résultant d'un pacte exprès où tacite d'association, mais des phénomènes naturels; ce qui est artificiel, ce n'est pas la société, c'est l'État, organe social constitué par un ou plusieurs individus qui donnent des ordres aux autres membres de l'association. Donner des ordres, telle est la fonction caractéristique de l'État; mais l'ordre donné par l'État ne se présente pas toujours sous la même forme. Tantôt c'est un ordre général, qui s'adresse à tous les citoyens pour un ou plusieurs cas prévus d'avance, et qu'on appelle loi ; tantôt c'est un ordre spécial, qui s'adresse exclusivement à un ou plusieurs individus déterminés.

(1) In-8°, Paris, Giard et Brière, éditeurs, 16, rue Soufflot. Abonnement annuel : 18 francs pour la France et 20 francs pour l'étranger.

L'ordre spécial, à son tour, peut revêtir deux formes différentes : celle d'un commandement ayant pour but d'assurer l'application d'une loi à un ou plusieurs individus, ou bien celle d'un commandement n'ayant aucun rapport avec une loi dont il s'agisse d'assurer l'application particulière; l'État remplit une fonction *exécutive* dans le premier cas, une fonction *gouvernementale* dans le second. La fonction exécutive elle-même n'a pas toujours le même caractère, et doit être appelée tantôt *exécutive administrative*, tantôt *exécutive judiciaire;* elle est administrative lorsque l'exécution qu'il s'agit d'assurer intéresse principalement et directement l'intérêt collectif, judiciaire, lorsque l'exécution intéresse principalement et directement l'intérêt individuel.

Qu'il édicte des lois ou en assure l'exécution, l'État donne des ordres; c'est sa fonction principale, mais non la seule. Il en remplit deux autres, de nature très différente, que M. Duguit appelle la fonction *diplomatique* et la fonction *de gestion*. La première est celle que l'État exerce quand il entre en relations avec un autre État, et l'exercice de cette fonction ne peut manifestement pas s'analyser en un ordre donné, puisque les États, souverains chacun chez eux, n'ont pas d'ordres à recevoir les uns des autres. La fonction diplomatique se réalise sous la forme d'une convention conclue. Quant à la fonction dite de gestion, la nature en est plus délicate à déterminer. Comme un simple particulier, l'État possède un patrimoine qu'il gère, et les actes de gestion par lui faits ne sont pas des ordres qu'il donne; ce sont des conventions qu'il passe avec des tiers. Toutefois, comme l'État n'est pas un particulier comme les autres, il n'administre pas comme les autres; il ne peut pas dépouiller son caractère essentiel, qui est de donner des ordres, de sorte qu'il commande tout en contractant, et la personne qui entre en relations avec lui de ce chef est à la fois un égal qui traite et un sujet qui obéit.

Quoi qu'il en soit de ce point délicat, sur lequel il aurait fallu peut-être que l'auteur insistât davantage, les développements qui précèdent peuvent se résumer ainsi : toute fonction exercée par l'État se traduit soit en un ordre imposé, soit en une convention conclue par l'État, soit en un acte ayant à la fois le caractère d'un ordre et d'une convention. Ordre ou convention, l'exercice de toute fonction est une manifestation de volonté de la part de l'État, une intervention de la personne État, et, par conséquent, de tous les organes qui constituent la personne même de l'État. C'est faire œuvre contraire à l'ordre naturel et préparer de funestes effets que de poser le principe de la séparation des pouvoirs, lequel consiste à répartir les diverses fonctions de l'État entre les organes divers de l'État, chaque organe devant, à l'exclusion des autres, remplir certaines fonctions. Tous les organes doivent concourir à l'exécution de toutes les fonctions; seulement tous les organes n'apporteront pas un concours identique, par la raison très simple qu'ils ont chacun une nature propre, une struc-

ture particulière qui détermine le mode de participation de chacun à chacune des fonctions de l'État.

M. Duguit ne se contente pas de ces principes théoriques ; il en présente l'application pratique. Le Parlement et le Gouvernement, dit-il, sont les deux grands organes politiques existant chez les principaux peuples. Ces deux organes, dont la réunion forme la personne de l'État, doivent accomplir ensemble toutes les fonctions de l'État; seulement tous deux n'auront pas le même mode de participation, car leur structure est différente, l'un étant un organe collectif, l'autre un organe unitaire. S'il s'agit d'une fonction dont l'accomplissement ne soit pas urgent, le Parlement s'en saisit pour délibérer, mais sans que le Gouvernement reste étranger à l'accomplissement de la fonction, car c'est lui qui souvent suggère l'objet de la délibération, qui dirige les débats, qui promulgue et publie le résultat du vote. S'il s'agit au contraire d'une fonction dont l'accomplissement soit urgent, le Gouvernement avise, car il peut agir plus vite que le Parlement, mais celui-ci garde le droit de délibérer après coup sur l'acte fait par le Gouvernement. En résumé, la décision sur tout objet est confiée soit au Parlement, qui statue sur la proposition ou sous la direction du Gouvernement, soit au Gouvernement, qui statue sous le contrôle et la surveillance du Parlement; dans tous les cas, il y a collaboration des organes et non séparation des pouvoirs. Comme le fait très justement observer en terminant M. Duguit, le droit politique moderne a une tendance marquée à suivre ces doctrines, car le Gouvernement parlementaire est le régime de la plupart des grands États, et ce régime est la négation même du principe de la séparation des pouvoirs.

GEORGES SIMMEL. — *La différenciation sociale* (livr. de mars, 16 pages).

M. Simmel, si l'on en doit juger par les premières lignes de son article, ne paraît pas être un sociologue bien convaincu. Non seulement, en effet, il déclare que les lois sociologiques sont difficiles à découvrir, comme celles du développement biologique ou psychologique, mais il ajoute que la manie de vouloir absolument en trouver est un retour au credo philosophique des anciens métaphysiciens. « De la même manière, dit-il, que l'apriorisme du dernier siècle a été remplacé par l'induction, la chasse aux lois sociologiques le sera par l'historisme, qui se contente de décrire le cours du développement social et de grouper les phénomènes homogènes. » N'est-ce pas la négation même de la sociologie en tant que science positive, telle que la conçoivent Auguste Comte et Spencer?

La suite de l'article renferme un certain nombre d'observations, qui toutes se ramènent à cette idée générale : dans un groupe social, les individus sont d'autant plus semblables les uns aux autres et d'autant plus étroitement unis que le groupe est plus jeune et

plus rudimentaire, d'autant plus différents les uns des autres et moins solidaires que le groupe vieillit et se complique. Idée simple, en définitive, que l'auteur appelle la loi de différenciation, et dont il relève quelques applications. Il le fait dans un langage abstrait et peu clair, qui diminue mais ne supprime pas l'intérêt du travail, comme on en peut juger par l'exemple suivant. Chez tous les peuples primitifs, dit M. Simmel, se manifeste la tendance qui consiste à punir non seulement l'auteur d'une action coupable, mais encore les membres de sa tribu, de sa famille; la cohésion du groupe est telle que l'individualité du coupable n'apparaît pas. Elle apparaît plus tard, et avec elle le principe de la personnalité des peines. Bien plus, la différenciation « se continue sur les parties essentielles de l'individu »; on distingue en lui diverses facultés, divers appétits, et l'on cherche à organiser les peines de manière à frapper le condamné par où il a péché, de manière à améliorer la faculté dont la défaillance l'a fait tomber, de manière à redresser les appétits dont le dérèglement l'a conduit au mal. Je ne cite que cet exemple des développements contenus dans l'article; ils sont justes en général, souvent ingénieux, mais pas toujours exempts d'une certaine banalité, sous l'appareil des termes scientifiques employés par l'auteur.

ROBERT BEUDANT,
Professeur agrégé, chargé des cours de Droit constitutionnel à la Faculté de Droit de Grenoble.

JOURNAL DE DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ (1). Année 1894, nos I, II.

I. — *La conférence de la Haye relative au droit international privé* (A. LAINÉ).

M. Lainé nous indique d'abord le but de la conférence : Elle s'est réunie pour préparer des conventions internationales destinées à faire disparaître les regrettables différences des législations internes sur la solution des conflits de lois. Ses travaux, cependant, n'ont pas porté sur l'ensemble du droit international privé. Elle s'en est tenue à quatre grandes questions : 1° Le mariage ; 2° la forme des actes ; 3° les successions ; 4° la compétence judiciaire. Dans un premier article, M. Lainé nous indique les solutions admises par la conférence quant au mariage et à la forme des actes.

II. — *De la rétroactivité de la loi française du 26 juin 1889 sur la nationalité* (ESPERSON).

Sous l'empire de la loi de 1889 sur la nationalité, sont Français ceux qui sont nés en France d'un étranger, qui lui-même y est né. D'après la législation antérieure ces individus étaient Français sous condition résolutoire, la condition étant leur option, dans leur vingt-deuxième

(1) Paris, Marchal et Billard, 27, place Dauphine. 22 fr. par an.

année, pour la nationalité de leur père. Que décider pour ceux qui, au moment de la loi de 1889, se trouvant dans ces conditions, étaient déjà nés, mais encore mineurs? Ils sont purement et simplement Français ; la loi nouvelle leur est applicable, dit notre jurisprudence. Ils sont encore sous le coup de notre ancienne législation, c'est-à-dire Français sous condition résolutoire, dit M. Esperson. La discussion s'engage ensuite autour de l'interprétation de l'article 2 du Code civil. Que faut-il entendre par ces « droits acquis » auxquels une législation nouvelle ne peut pas porter atteinte? Peuvent-ils être invoqués en matière de nationalité? Non, disent nos tribunaux. Oui, dit M. Esperson. Adhuc sub judice.....

III. — *L'arbitrage de la mer de Behring* (Fromageot).

L'auteur nous fait d'abord l'historique très complet du différend qui s'est élevé à propos des eaux de Behring entre l'Angleterre et les États-Unis d'Amérique. Les États-Unis, souverains des côtes où vivent habituellement les phoques à fourrure, ont-ils, en conséquence, sur ces animaux un droit exclusif? Peuvent-ils en interdire la pêche aux étrangers, même dans la haute mer? C'était la prétention américaine. Le tribunal arbitral de Paris l'a nettement repoussée. Il reconnaît sur la haute mer un droit égal aux Anglais et aux Américains — c'est le principe de la liberté des mers une fois de plus affirmé. — Les arbitres ont cependant compris la nécessité d'empêcher la destruction rapide de l'espèce précieuse des phoques à fourrure. Ils ont, en conséquence, imposé aux navires pêchant dans la haute mer certaines mesures de police restrictive.

IV. — *De la protection des créanciers d'un État étranger* (Kebedgy).

M. Kebedgy se montre particulièrement sévère pour ces créanciers cependant si souvent malheureux. C'est en vain, suivant lui, qu'ils essaieront de s'adresser à leurs gouvernements respectifs. Leurs réclamations seront nécessairement sans écho. Un gouvernement ne doit pas s'intéresser au sort des créances de ses nationaux contre un État étranger. Ce serait l'intervention, la détestable intervention ! M. Kebedgy essaie ensuite, en s'attachant aux faits, de démontrer que cette sorte d'intervention a toujours entraîné de regrettables conséquences. Est-ce bien l'avis des créanciers européens du gouvernement égyptien? Il est permis d'en douter.

La thèse de M. Kebedgy n'est du reste pas encore complètement exposée dans ce premier article. Il serait donc téméraire de vouloir l'apprécier dès maintenant.

V. — *De la condition juridique des étrangers d'après les lois et traités en vigueur sur le territoire de l'empire d'Allemagne* (Keydel).

M. Keydel, dans un premier article, traite au point de vue de la

condition des étrangers en Allemagne deux questions importantes : celle des droits intellectuels et celle de la compétence des tribunaux allemands à l'égard des étrangers.

REVUE GÉNÉRALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC, année 1894 (1). Fascicules I et II.

I. — *Le droit international public. Ses éléments constitutifs, son domaine, son objet* (PILLET).

Sous ce titre très général, M. Pillet envisage des questions touchant, selon son expression même, à la systématique du droit international. Il dégage d'abord l'idée de la communauté internationale, qui résulte pour lui de l'identité des fonctions des divers États. A cette communauté correspond le droit international, moins précis que les droits nationaux ; mais moins flottant que le droit commun de l'humanité. La définition même de la communauté mesurera l'étendue d'application du droit international. Il ne sera concevable qu'entre Etats ayant conscience de l'identité de leurs fonctions. Il touchera aux seuls intérêts, dont il est du devoir commun des États d'assurer la garde.

II. — *Le tribunal arbitral de Paris et la mer territoriale* (DE MARTENS).

Pour M. de Martens, le jugement de Paris dans l'affaire de Behring montre une fois de plus la nécessité de déterminer d'une façon bien exacte l'étendue de la mer territoriale. Cet article est un hommage rendu par avance à l'importance de la dernière session de l'Institut de droit international. La question de la mer territoriale y a précisément été examinée.

III. — *Une nouvelle mission des arbitres* (RENAULT).

C'est encore l'arbitrage de Paris qui provoque de la part de M. Renault des réflexions particulièrement intéressantes sur le grandissement du rôle des tribunaux internationaux. Autrefois ils avaient pour seule mission d'apprécier les éléments juridiques des différends qui leur étaient soumis. Or, dans le traité de Washington, organisant le tribunal de Paris, on lui a donné un droit très nouveau. On lui a permis, en dehors de l'examen du point litigieux, de faire des règlements sur la pêche en pleine mer pour le cas où la liberté en serait reconnue aux Anglais. Le tribunal a eu précisément à user de cette clause après avoir admis le bien-fondé de la doctrine juridique soutenue par l'Angleterre.

IV. — *De la compétence à attribuer aux agents diplomatiques et consulaires comme officiers d'état civil* (E. LEHR).

M. Lehr démontre que le droit accordé par certains pays à leurs

(1) Paris, Pedone, 13, rue Soufflot. 20 fr. par an.

consuls à l'étranger, de recevoir les actes de l'état civil de leurs notionaux, n'est pas contraire aux prérogatives de la souveraineté locale. Il propose ensuite de réglementer conventionnellement l'exercice de ce droit, qui peut appeler des mesures de publicité dans les pays où les consuls opèrent comme officiers d'état civil.

V. — *Les occupations de territoire et les procédés de l'hinterland* (DESPAGNET).

M. Despagnet nous montre d'abord comment l'application des principes généraux sur l'occupation des territoires sans maître est difficile dans les régions de l'Afrique équatoriale :

La prise de possession y est le plus souvent mal déterminée et tous les états colonisateurs sont tentés d'alléguer des occupations fictives. Le procédé de l'hinterland, en attribuant à chacun des zones d'influence nettement limitées, peut faire disparaître bien des causes de conflit. M. Despagnet nous indique les caractères généraux de l'hinterland.

Il analyse ensuite le traité du 15 mars 1893 conclu entre l'Angleterre et l'Allemagne pour déterminer les zones d'influence de ces deux pays aux environs du lac Tchad. Cette convention pourrait être grave pour les intérêts français en compromettant l'avenir de réunion entre le Congo et le Soudan. M. Despagnet espère que le danger pourra être évité, grâce aux négociations entreprises par la France.

VI. — *Les tribunaux mixtes d'Égypte. Leur prorogation. Leurs modifications* (PAUL FAUCHILLE).

Dans cet article M. Fauchille prend à tâche de défendre l'avenir des tribunaux mixtes. Il montre d'abord comment à l'heure actuelle leur existence doit être considérée comme définitive en dehors de toute prorogation périodique. Il insiste ensuite sur la nécessité de leur accorder le droit de juger toutes les contestations immobilières, même quand elles sont entre indigènes.

VII. — *L'union internationale pour la publication des traités* (ROSTWOROWSKI).

M. Rostworowski fait ressortir d'abord l'utilité qu'aurait une publication systématique donnant un aperçu d'ensemble du droit conventionnel. Il analyse le projet en ce sens de l'Institut de droit international.

SOUCHON,

Professeur agrégé, chargé des cours de Droit international public et de législation commerciale comparée à la Faculté de Droit de Lyon.

PÉRIODIQUES BELGES

REVUE DE DROIT INTERNATIONAL ET DE LÉGISLATION COMPARÉE (1).
Fascicules I et II, année 1894.

I. — *De la cinquième conférence internationale des sociétés de la Croix-Rouge* (BUZZATI).

Malgré les grands progrès réalisés en faveur des blessés, il reste encore bien des lacunes à combler. Pour s'en rendre compte, il suffit de connaître les difficultés abordées par les délégués des sociétés de secours dans cette cinquième conférence particulièrement importante. Ils se sont occupés : 1° de l'activité maritime des sociétés de secours; 2° de la situation juridique du Comité international de Genève; 3° de l'emploi abusif du nom et du signe de la Croix-Rouge ; 4° des moyens pour les sociétés de fournir des secours dans des guerres où leurs nationaux ne sont pas engagés.

II. — *Le suffrage politique chez les principaux peuples civilisés* (PASCAUD).

Sous ce titre, M. Pascaud continue une étude très documentée de droit constitutionnel comparé. Il s'attache, dans cet article, à l'examen des modes de votation usités en Allemagne, en Suède, en Norvège et dans certains pays de l'Amérique du Sud.

III. — *Les relations monétaires entre la Flandre et l'Angleterre jusqu'au XVIIe siècle* (A. DE VITTE).

C'est une étude très spéciale et très documentée. Elle contient des détails intéressants sur l'histoire du bimétallisme.

Elle constitue une contribution précieuse à la reconstitution du passé des Flandres.

IV. — *Réflexions sur l'acquisition d'un immeuble par un État étranger* (FLAISCHLEN).

C'est là une question mise à l'ordre du jour des préoccupations internationalistes par la célèbre affaire Zappa et par le procès soutenu par le Saint-Siège pour se faire mettre en possession d'immeubles français à lui légués.

D'après M. Flaischlen, un État ne pourrait pas être propriétaire d'immeubles étrangers. C'est que le droit de propriété exercé par un État se confondrait avec un droit de souveraineté, et qu'un pays ne peut pas admettre sur son territoire une autre souveraineté que celle de son gouvernement.

(1) Bruxelles, 109, avenue Louise. 16 fr. par an pour la Belgique, 18 fr. pour l'Étranger.

V. — *La répression des attentats anarchistes* (ALBERIC ROLLIN).

L'article de M. Rollin sur cette question malheureusement trop actuelle est quelque peu décevant par des conclusions, sans doute nécessaires, mais à peu près négatives. M. Rollin commence par nous indiquer le système de répression contre les crimes de l'anarchie admis dans chaque pays. Il en vient ensuite à l'examen des projets de défense internationale. Il montre les impossibilités des plans trop ambitieux, et conclut que la seule mesure praticable est une très large extension des idées d'extradition *aux crimes sociaux*. Notons qu'il y a dans cette dernière expression une indécision, qui pourrait devenir singulièrement dangereuse, si, avant toutes choses, les mots n'étaient plus nettement définis.

VI. — *Les États-Unis et la politique d'annexion* (BASSET-MOORE).

L'auteur nous apprend que la question des annexions est une de celles qui divisent le plus les politiciens de son pays. Pour sa part, très évidemment, il n'est pas annexioniste. Il insiste surtout sur l'inutilité des colonies pour un pays encore aussi neuf que les États-Unis.

VII. — *L'affaire Zappa et le conflit greco-roumain.*

Un auteur anonyme nous fait l'historique complet du différend qui sépare encore la Grèce et la Roumanie : Zappa était grec. Il est mort en Roumanie en 1863. Il avait dans ce pays des immeubles qu'il laissa par testament à la Grèce, sauf cependant un droit d'usufruit consenti à un de ses neveux. A la mort de l'usufruitier, survenue en 1892, le gouvernement grec voulut entrer en possession.

La Roumanie refuse ; et, sur ce débat, s'engage une discussion fort complexe. La principale question est celle de savoir si la Grèce peut être propriétaire en Roumanie, ou, en d'autres termes, si un État peut posséder des immeubles sur le territoire d'un autre État. La revue nous rapporte les conclusions en sens contraire des consultations fournies notamment par la Faculté de droit de Berlin, par M. de Martens, Renault, Lainé et Weiss. La revue souhaite que la difficulté se termine par un arbitrage.

VIII. — *Arbitrage international dans le différend entre la Suisse et l'Italie au sujet du décret italien du 8 novembre 1893 prescrivant le paiement des droits de douane en monnaie métallique.*

La Suisse considère que ce décret augmente les droits de douane et est en conséquence une violation du traité de commerce du 19 avril 1892. Elle réclame tout au moins l'arbitrage prévu par ce traité en cas de contestation sur son application. L'Italie refuse en alléguant que son décret est un acte de souveraineté intérieure. La question est pendante.

IX. — *Quelques considérations sur le régime des eaux dites territoriales* (ENGELHARDT).

M. Engelhardt s'élève contre la distinction généralement admise entre les eaux territoriales et celles des ports ou rades. Pour lui, les unes et les autres font partie de ce qu'il appellerait la mer littorale. Il ne pense d'ailleurs pas qu'il y ait identité entre le régime des ports et celui de la mer, le long des côtes. Mais les différences à établir ne seraient que des nuances dans l'exercice du droit de l'État côtier.

SOUCHON,

Professeur agrégé, chargé des cours de Droit international public et de législation commerciale comparée à la Faculté de Droit de Lyon.

PÉRIODIQUES ITALIENS

ARCHIVES JURIDIQUES (1) (Archivio giuridico). Vol. LII, liv. 1-2.

J. VACCHELLI. — *La science de l'administration en tant que science autonome* (La scienza dell'amministrazione come scienza autonoma), p. 33-72.

La science de l'administration, la plus récente parmi les disciplines qui ont pour objet l'examen des phénomènes politico-sociaux, n'a pu encore trouver une assiette ferme, ni bien préciser son contenu. Les nombreuses classifications et distinctions proposées par les auteurs sont, en vérité, si discordantes et contradictoires, qu'elles engendrent des doutes graves sur la classe de connaissances qui se rapportent à cette science. Il y a des auteurs qui, par science de l'administration, entendent une espèce de doctrine technique de l'organisation administrative de l'État. Il y en a qui la considèrent plus largement, comme une philosophie du droit administratif en général, étudiant ce que le droit administratif doit comprendre, quelles doivent être ses formes et ses bornes. Quelques-uns divisent le champ des fonctions publiques de l'État entre la science de l'administration et le droit administratif, celle-là traitant des choses, celui-ci des personnes et des actions, sans sortir du cercle des rapports juridiques. D'autres donnent à la science de l'administration un sens avant tout économique, et la considèrent comme l'ensemble des règles qui doivent guider l'action de l'État dans la vie économique de la société. Il y en a enfin qui l'assimilent à la politique en général, en l'en distinguant quant aux exigences de l'équilibre, entre les peuples et les nations, ou pour celles de l'équilibre entre les classes dont se compose la société. On trouverait aisément des personnes qui donnent à la science de l'administration un contenu et des bornes encore différentes. Il y a

(1) Pisa, via Faggiola, 12. Italie, 20 fr. par an. Etranger, 24 fr.

des objections contre chacun de ces points de vue. L'auteur les résume en montrant l'incertitude qui règne sur l'objet précis de cette science. Il y a aussi des tendances opposées qui menacent son existence; c'est-à-dire qu'il y a une œuvre d'assimilation par laquelle, tandis que la science de l'administration s'efforçait de soustraire au droit, à l'économie, à la morale, à la politique, les matières qui formaient l'objet de ses recherches, le mouvement progressif de ces sciences visait à la rappeler et à la comprendre dans la sphère des faits économiques, juridiques, politiques et sociologiques. D'un autre côté, il y a une œuvre de désassimilation par laquelle, en raison de l'importance toujours croissante des fonctions sociales de l'État, les études qui se rapportaient à celles-ci, se spécialisaient et venaient à être à leur tour considérées comme sciences particulières; l'unité de la science de l'administration en tant que science autonome et individualisée en restait brisée.

L'auteur, par conséquent, entreprend une étude critique pour rechercher si la science de l'administration correspond à une entité réelle dans l'ensemble organique des connaissances humaines. En premier lieu, il recherche si les sciences ou l'ensemble des autres sciences existantes arrivent à donner une explication complète du phénomène social; si elles n'arrivent pas à l'expliquer complètement, elles laissent place à une science de l'administration. En examinant le champ d'action de la sociologie, de la morale, de l'économie politique, du droit, de la politique, il trouve que pas une de ces sciences ne peut s'assimiler et comprendre les connaissances administratives. Le droit, s'il peut déterminer quelques conditions institutionnelles, régler l'existence de quelques organes de l'administration (et en ce cas il prend justement le nom de droit administratif), n'arrive pas toutefois à embrasser et à comprendre tout le phénomène administratif, où les principes inséparables d'opportunité et les éléments conséquents d'arbitraire sont absolument irréductibles à la sphère juridique. La conception d'un État juridique, dans ce sens que même la vie administrative de toute association publique doive être complètement réglée par le droit, s'est révélée non seulement comme d'une réalisation impossible, mais comme contraire au but et au progrès de l'État, et dans cette disproportion de fait est la preuve de la raison objective de la distinction entre le point de vue juridique et le point de vue administratif.

Quant à la politique, si toutefois elle est susceptible d'une systématisation scientifique sérieuse, elle a toujours pour objet le gouvernement de l'État, non toute l'organisation et le fonctionnement des services publics, mais seulement cette partie mobile et variable, dont les directions et les règles de conduite se modifient, suivant les conditions spéciales dans lesquelles la société, dans ses transformations continuelles, arrive à se rencontrer. Au contraire, le point de vue administratif concerne toute l'œuvre fonctionnelle de l'organisme

social, en recherche les éléments, les caractères, les énergies initiales, et les conditions par lesquelles on peut le mieux atteindre les buts proposés.

Après avoir accompli cette exploration, essentiellement critique et négative, l'auteur recherche en quoi peut consister un point de vue administratif, et il trouve qu'il correspond à cette finalité spécifique, vers laquelle doit se diriger une volonté consciente, qui exerce une action directrice dans l'accomplissement des fonctions sociales; en d'autres termes, et d'une manière plus concrète, le point de vue administratif naît de la recherche objective du but des fonctions sociales et du plus grand avantage que, par elles, on peut atteindre, isolant un tel but des vues et des intérêts particuliers vers les sujets qui exercent de fait leurs énergies dans l'administration.

La science de l'administration, par conséquent, possède non seulement une classe particulière de connaissances relatives à un ensemble de faits qui s'accomplissent dans la société, non seulement elle a pour objet une forme spéciale d'activité, c'est-à-dire celle qui procède d'une volonté consciente et réflexe, et trouve son point d'incidence dans l'accomplissement des fonctions sociales, mais elle a aussi un but à elle, et par conséquent un ordre d'évaluation à elle, et un point de vue à elle, posant pour but au système administratif l'avantage objectif de la société dans son ensemble et dans les diverses fractions dont elle se compose.

Les connaissances concernant l'administration, déduites dudit point de vue spécial, présentent réellement le caractère de connaissances scientifiques et peuvent dans leur ensemble constituer une science, quoi qu'elles soient relatives (ce qui arrive aussi pour d'autres sciences) à des conditions spéciales de lieu et de temps. L'absence, objectée par quelques-uns, d'une déduction logique et rationnelle des conséquences qu'on tire des données de fait, existe seulement quant au système erroné qu'on a employé à construire plusieurs théories sur l'administration, partant de données individualistes, ou de données socialistes; tandis qu'à ces tendances contraires et partielles on doit rester indifférent, se bornant à considérer objectivement l'avantage et le but de toute fonction sociale, et choisissant pour l'atteindre les forces et les activités qui, dans une condition donnée de la société, se présentent comme les plus aptes à l'obtenir.

On ne peut pas douter de l'importance pratique et actuelle de la science de l'administration. Elle doit, avec des règles sûres et rationnelles, nous montrer le moyen par lequel les fonctions sociales, pour la partie où l'activité administrative y peut exercer une action efficace, doivent être employées à obtenir le plus grand avantage de la société. Elle doit déterminer comment et dans quelles proportions, entre les sujets multiples d'activité administrative, dont quelques-uns proviennent des associations publiques, et quelques autres des forces spontanées de la société, il est possible d'établir un système de

coopération destiné à atteindre la plus grande quantité de bien-être social : tâche difficile, puisqu'il s'agit de résoudre le problème le plus ardu de l'organisation des fonctions sociales, c'est-à-dire des divers intérêts particuliers, qui souvent sont en lutte et divergent dans leurs buts, et exercent nécessairement leur influence dans toute fonction sociale, faire sortir comme résultante une direction vers le plus grand avantage de tous.

PIERRE ESPERSON, professeur de Droit international à l'Université de Pavie. — *Compétence des tribunaux d'une nation pour résoudre les questions d'état, de capacité personnelle et des rapports de famille surgissant entre étrangers* (Competenza dei tribunali di una nazione a decidere le questioni di stato, di capacità personale e di rapporti di famiglia forte fra stranieri), p. 154-190.

Puisqu'il manque généralement dans les législations une disposition expresse, pour résoudre cette question il faut avoir recours aux raisons scientifiques. Deux théories se disputent la place. La théorie de la compétence exclusive du *forum originis*, c'est-à-dire des juges du pays auquel appartient l'individu, dont l'état est en question (acceptée avec des tempéraments par Rocco, Pisanelli et l'Institut de Droit international; suivie par Filomusi Guelfi, Norsa, Gargiulo, Massé, Asser, Brocher, Bard, Féraud-Giraud), et la théorie qui reconnaît, sinon absolument, au moins avec quelques restrictions, la compétence des tribunaux locaux (appuyée par Ricci, Saredo, Pescatore, Paoli, de Rossi, Mattirolo, Fusinato, Esperson, Demangeat, Laurent, Bertauld, Dubois, Rougelot de Lioncourt, Bonfils, Gentet, Glasson). En Italie, la jurisprudence des tribunaux est divisée. En France, en Belgique, en Hollande, les cours ont suivi la première théorie; en Allemagne, en Autriche, en Angleterre, dans les États-Unis, et, avec les limitations portées par la loi fédérale du 14 décembre 1874, en Suisse, les tribunaux ont suivi la seconde.

Examinant la question au point de vue de la législation italienne, l'auteur croit préférable l'opinion qui admet, *dans quelques cas*, l'exercice de la juridiction des tribunaux italiens dans les questions d'état entre étrangers lorsqu'elles s'élèvent non seulement par voie incidente, mais aussi par voie principale. L'article 3 du Code civil italien, assure à l'étranger en Italie la jouissance des droits civils, et par conséquent aussi du droit qui concerne l'état, avec la capacité qui lui est inhérente, et, à défaut d'une disposition expresse contraire, les tribunaux italiens doivent avoir la faculté de faire reconnaître cette jouissance aux étrangers. C'est donc le cas d'appliquer la règle de compétence territoriale : *actor sequitur forum rei*. Si par conséquent l'étranger défendeur avait domicile, résidence ou demeure en Italie, les tribunaux italiens seront compétents sur les questions d'état, de capacité et de rapports de famille qui le concernent.

Cette compétence existerait aussi, s'il y avait l'une des particularités déterminées par le n° 2 de l'article 105 du Code de procédure civile : obligations ayant leur source dans les contrats ou dans des faits intervenus dans le royaume, ou qui doivent avoir exécution dans le royaume, — et par les n°s 1 et 2 de l'article 106, même Code : si l'étranger a une résidence dans le royaume, quoiqu'il ne s'y trouve pas à présent, — s'il se trouve dans le royaume, quoiqu'il n'y ait pas de résidence, pourvu qu'il y soit assigné personnellement. Par suite de ces dispositions, la compétence italienne est admise indépendemment de la résidence et de la présence de l'étranger en Italie.

L'article 6 des dispositions préliminaires du Code civil, qui dispose que l'état et la capacité des personnes et les rapports de famille sont réglés par la loi de la nation à qui elles appartiennent, ne forme pas un obstacle à cette compétence; au contraire, il fournit un argument en sa faveur; le législateur italien ne pouvait dicter de règles que pour les juges italiens : l'article 6 resterait donc lettre morte, s'il n'était pas appliqué par eux; leur compétence pour les questions d'état, de capacité et des rapports de famille des étrangers est donc supposée par le législateur quand il dispose que ces questions doivent être résolues en conformité de leurs lois nationales. On ne peut confondre la question relative à la compétence législative, et la question concernant la compétence judiciaire, confusion qui est souvent faite par les tribunaux italiens et par les tribunaux belges et français. C'est en conformité de la loi nationale de l'étranger, et non de la loi italienne, qu'on doit résoudre les questions relatives à son état, à sa capacité, à ses rapports de famille, avec la limitation portée par l'article 12 des dispositions préliminaires du Code civil italien (défense de déroger aux lois italiennes sur l'ordre public et les bonnes mœurs); voilà la compétence législative qui ne peut être violée par les tribunaux italiens. Mais cette loi peut être appliquée par ces tribunaux, dans les cas où la question soumise à leur jugement serait de leur compétence, s'il s'agissait d'un Italien, et cela quand il s'agit d'un étranger domicilié, résidant, ou demeurant en Italie.

Ces principes s'appliquent non seulement à la juridiction contentieuse des tribunaux italiens, mais aussi à la juridiction volontaire; donc pour les mesures relatives à l'adoption, à l'émancipation, à la déclaration d'absence, à l'autorisation maritale, à l'exercice de la puissance paternelle et de la tutelle, pourvu toujours qu'on applique à l'étranger les dispositions de sa loi nationale.

G. Grasso,

Professeur de législation comparée
à l'Université de Gênes.

PÉRIODIQUES DES ÉTATS-UNIS

JOHNS HOPKINS UNIVERSITY STUDIES IN HISTORICAL AND POLITICAL SCIENCE, XIIe série, fasc. XI et XII; XIIe série, fasc. I-III. Chacune de ces séries: 3 dollars (in-8°).

Les mémoires relatifs à l'étude de l'histoire et de la science politique publiés par l'Université Johns Hopkins, de Baltimore, sont une source féconde de renseignements, souvent précieux et toujours intéressants, sur les institutions américaines et sur leurs origines. C'est le cas, en particulier, pour une série d'études relatives au *local government* dans les États du Sud et du Sud-Ouest de la Confédération, études faites par des étudiants de l'Université Vanderbilt, de Chicago, sous la direction d'un de leurs maîtres, M. le professeur Edward W. Bemis. « *Local government* », disons-le tout d'abord, est une expression qui correspond, aux États-Unis, à nos mots d'administration locale ou de décentralisation. Pourquoi dans le Sud et dans le Sud-Ouest les pouvoirs publics sont-ils plus centralisés que dans le Nord, pourquoi y sont-ils exercés par l'administration centrale de chaque État plutôt que par les administrateurs locaux des comtés, des villes et des *townships* (cantons ruraux)? Telle est la question que M. Bemis et ses collaborateurs ont cherché à élucider. Ils ont cru découvrir plusieurs causes, assez diverses, mais toutes connexes, à cet état de choses. La première présente un caractère purement historique. Les États du Nord ont dû presque tous leur origine à des colonies dont les membres, après avoir abandonné leur pays pour des raisons d'ordre religieux, se groupaient, dans leur nouvelle patrie où ils pouvaient se livrer librement au culte de leur choix, autour de l'église. De là la formation rapide d'agglomérations urbaines assez nombreuses et assez importantes qui ont été tout naturellement amenées à s'administrer elles-mêmes. Au contraire, les États du Sud ont été tout d'abord colonisés par des aventuriers ou par des spéculateurs qui avaient passé l'Océan pour chercher fortune dans le Nouveau Monde. Au lieu de se grouper dans un petit nombre de centres, ils s'éparpillèrent à travers le pays, créant d'immenses plantations, fort distantes les unes des autres, cultivées soit par des esclaves, soit par des Européens réduits à une condition très voisine de l'esclavage. En outre, la plupart de ces régions furent pendant longtemps des colonies de la France ou de l'Espagne, colonies dont l'administration confiée à des gouverneurs tout-puissants fut toujours empreinte de l'esprit essentiellement centralisateur de ces deux monarchies.

L'introduction du régime républicain ne modifia guère ces habitudes, par suite de la liberté presque complète laissée à chaque État de s'organiser à sa guise. Après la guerre de sécession, cependant, il semblait qu'un changement radical allait se produire. En effet, l'affran-

chissement des esclaves, en ruinant beaucoup de planteurs, avait considérablement affaibli leur influence; il y en avait même un grand nombre qui étaient allés s'établir dans d'autres régions, encore peu peuplées, dans le *Far West* et la Californie notamment. Alors arrivèrent des États du Nord des légions de politiciens n'ayant pour tout bagage que leur modeste sac de nuit (1), mais avides d'accaparer toutes les places et de bouleverser le régime antérieur des États vaincus. Mais leur tentative d'y introduire brusquement l'organisation des États du Nord aboutit à un insuccès complet. L'on ne transforme pas ainsi, d'un jour à l'autre, les mœurs d'un pays; et puis il y a des obstacles au développement des administrations locales que le temps seul peut vaincre : c'est l'inaptitude de la population à se gouverner elle-même. Telle était la situation des États du Sud; la population y était composée en grande partie de nègres que leur ignorance complète et l'asservissement humiliant dont ils venaient à peine d'être émancipés, rendaient absolument impropres à la direction des affaires publiques ou même au simple exercice du droit de vote. Aussi, surtout dans les États où les hommes de couleur sont en très grand nombre, l'on est revenu, au bout de peu de temps, à l'ancien régime de centralisation, et cette centralisation se manifeste, non seulement par l'absence ou par le rôle effacé des administrations locales, mais aussi par la multiplicité des attributions conférées au pouvoir central. Ainsi, dans le Tennessée, on peut dire qu'il n'y a pas, au point de vue administratif, d'autre division territoriale que la division en comtés. A la vérité, dans chaque ville incorporée et dans chaque district civil, les citoyens sont appelés à élire deux juges de paix et un *constable* (officier de police). Mais tous les juges de paix constituent la *County Court* qui, dans ses réunions mensuelles, ainsi que dans les assises solennelles qu'elle tient quatre fois par an, s'occupe, non seulement de rendre la justice, mais de régler toutes les affaires du comté : détermination du budget, fixation des impositions, assistance publique, travaux publics, etc. Toutefois, il y a des questions, prévues par les statuts, que la Cour du Comté ne peut trancher à elle seule et qu'elle doit soumettre à la décision des citoyens. Ce *referendum* serait nécessaire, par exemple, si une compagnie de chemins de fer sollicitait une subvention du Comté.

Mais, si jusqu'ici le rôle des pouvoirs locaux est resté à tel point effacé, il paraît, cependant, destiné à acquérir bientôt une importance beaucoup plus sérieuse. Le mouvement décentralisateur se manifeste surtout, semble-t-il, dans les États où la population blanche domine et, d'une manière générale, il s'accentue de plus en plus à mesure que l'instruction publique se développe. La thèse de M. Bemis est, en effet, celle ci : « De même que la ville de la Nouvelle-Angleterre s'est

(1) *Carpet-bag politicians* est une expression fort usitée pour désigner ces hommes politiques qui possédaient pour tout avoir un de ces sacs de voyage, faits d'un coupon de tapis, que les générations actuelles ne connaissent guère plus que par quelque échantillon aperçu à l'étalage d'un brocanteur.

bâtie autour de l'Église, de même la ville de l'Ouest et du Sud est en train de concentrer son activité politique autour de l'école. » Et, s'il en est ainsi, ce n'est pas seulement parce que la décentralisation suppose l'existence dans chaque agglomération urbaine ou rurale d'un nombre d'individus instruits assez considérable; c'est aussi parce que les *districts scolaires* constituent aux États-Unis un corps administratif et électoral où les citoyens sont amenés à apprendre l'art d'administrer directement leurs intérêts communs. Dans le Kentucky, par exemple, les districts scolaires sont déterminés par l'inspecteur (*superintendent*) des écoles du Comté. Aucun district ne peut comprendre plus de cent enfants d'âge à fréquenter l'école, à moins qu'il ne renferme une ville ou un village. Le choix des maîtres, le montant de leurs salaires, le montant des impositions à exiger pour couvrir les frais de l'école, toutes ces questions sont portées devant le *school-meeting*, assemblée composée de tous les électeurs et, en outre, des veuves. Cependant, l'assemblée peut s'en remettre pour la décision de ces questions au *board of trustees*. Ce bureau est composée de trois commissaires, *trustees* ; chacun d'eux est élu, à une année d'intervalle, pour trois ans. La présidence appartient à celui qui est dans la dernière année de sa charge. Le *board of trustees* constitue une personne morale; il est chargé de veiller au bon fonctionnement matériel, moral et intellectuel des écoles du district.

Tel est donc, d'après M. Bemis, le germe d'où sortira le gouvernement local, le noyau autour duquel se formera peu à peu la décentralisation. Le progrès dans cette voie est, cependant, fort lent, paraît-il, et l'auteur de la notice relative au Kentucky observe mélancoliquement que les commissaires des *school districts*, malgré les amendes dont ils sont menacés au cas où ils s'acquitteraient négligemment de leurs devoirs, ne les remplissent en général qu'avec la plus déplorable nonchalence.

A l'enquête dont je viens d'indiquer sommairement le but et les résultats se rattache tout naturellement un article de M. John Spencer Bassett, professeur à *Trinity College* (Caroline du Nord). Cet article, intitulé *The Constitutional Beginnings of North Carolina* (1) décrit, en effet, l'organisation primitive de cet État de 1663 à 1729, organisation dictée par l'esprit féodal le plus pur, avec quelques mitigations empruntées au régime parlementaire tel qu'il était pratiqué à cet époque, en Angleterre.

M. John Haynes, *graduate student* de la *J. Hopkins University*, traite un sujet d'une portée plus large (2). Actuellement les sénateurs des États-Unis sont élus par la *législature* de chaque État. M. Haynes

(1) XIIe série, fascicule III, p. 1-73.

(2) *Popular election of U. S. Senators*, XIe série, fasc. XI et XII, p. 94-108.

reproche à ce suffrage à deux degrés de faciliter les faits de corruption électorale qui, s'il fallait en croire l'opinion publique, entacheraient la plupart des élections sénatoriales. Il lui reproche, en outre, de mettre souvent les citoyens dans un cruel embarras, car tel candidat à la législature locale pourra être partisan d'une politique jugée bonne pour l'État qu'il aspire à gouverner comme membre du Parlement local, jugée mauvaise, au contraire, si on devait l'appliquer à la direction des affaires de la Confédération tout entière. Il est donc à craindre que ce candidat, élu grâce à la première considération, ne vote pour un sénateur dont les idées seront en contradiction avec celles du corps électoral du premier degré. Aussi M. Haynes conclut-il en souhaitant que la masse des électeurs soit admise à choisir elle-même, directement et sans intermédiaire, les membres du Sénat.

Le *Cincinnati Southern Railway* (1) est une étude à la fois économique et administrative, due à M. J.-H. Hollander, agrégé d'économie politique à l'Université Johns Hopkins. Elle nous initie à la vie d'une grande ville américaine, à la manière dont elle dirige son budget et s'efforce de servir les intérêts de ses habitants. « .... Avec le développement continuel des villes américaines en population et en étendue, dit l'auteur, avec l'introduction continuelle d'éléments étrangers dans une masse déjà congestionnée, avec un sentiment plus vif des convenances et des responsabilités sociales, toutes causes qui tendent à rendre la vie municipale de plus en plus complexe, on peut s'attendre à voir les villes se charger de fonctions nouvelles sans cesse plus nombreuses et plus diverses.... A ce point de vue, la construction du chemin de fer méridional de Cincinnati est intéressante en tant qu'exemple d'activité municipale; elle est notable aussi à cause des circonstances particulières qui contraignirent la municipalité à l'entreprendre.... Les emprunts locaux sont tout au plus un *procédé agréable*, dont les effets fâcheux n'apparaissent que dans le lointain. Lorsque des améliorations sociales ou matérielles sont considérées comme essentielles au développement municipal, lorsque le pouvoir de diriger les affaires municipales est exercé dans des buts indignes ou par des personnes dont les intérêts ne sont pas en jeu, l'opportunité d'une réglementation devient plus apparente. En Angleterre, en France, en Prusse, les administrations locales ne peuvent emprunter qu'avec l'autorisation du pouvoir central et sous sa surveillance. Aux États-Unis, ce contrôle a été remplacé par l'insertion de clauses restrictives dans la Constitution. Cette tentative d'introduire la rigidité et l'uniformité là où l'élasticité et la variété sont essentielles, a entraîné des résultats peu satisfaisants. Dans certains cas, l'on a trouvé sans peine le moyen d'éluder les restrictions. Dans d'autres hypothèses, l'on est arrivé au résultat désiré par des voies encore plus chanceuses que celles dont la loi défendait l'emploi.... »

(1) XIIe série, I et II, p. 7-96.

ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE. Philadelphie, à l'*Academy;* 30 francs par an, un numero in-8° tous les deux mois; chaque numéro : 5 francs.

Dans le numéro de mars, il convient de relever, à côté d'une traduction de l'article de M. Schmoller sur *L'idée de justice en économie politique* (p. 1-41) (1), une dissertation due à M. Russell H. Curtis, de la *Kent Law School* de Chicago, sur la *classification du droit* (p. 42-56). « Une classification des diverses branches du droit, dit-il, acceptée d'une manière générale, commode et d'une portée assez étendue pour servir de base au classement des lois de n'importe quelle nation à un stade quelconque de son développement, est une chose que le monde n'a pas encore connue. Une telle classification, si nous la possédons jamais, donnera aux magistrats, au barreau, aux historiens et, d'une manière générale, à tout le monde, une idée plus nette des questions juridiques. Le secours qu'elle leur fournira sera comparable à celui que les degrés de longitude et de latitude procurent au voyageur, au navigateur et à quiconque a besoin de connaître l'aspect d'une portion étendue de la surface terrestre... » Certes l'idée ainsi exprimée est juste. Mais elle provoque deux réflexions. D'abord, M. Curtis paraît ignorer la plupart des travaux, antérieurs au sien, qui ont le même objet (2) et, pour ne citer qu'un seul des indices qui révèlent son inexpérience en fait de littérature juridique, au moins pour ce qui concerne l'Europe continentale, on lui voit reprocher au Code Napoléon de ne traiter ni du droit public, ni du droit constitutionnel, ni de la procédure, sans se douter que ce code a trait uniquement aux rapports de droit privé susceptibles de naître entre non commerçants et aux règles qui doivent régir ces rapports En second lieu, la classification proposée par M. Curtis, fort peu originale d'ailleurs, ne se rattache à aucune idée fondamentale qui lui serve de base et qui la justifie. Quoiqu'il en soit, voici les catégories qu'elle renferme et la place assignée à chacune d'elles : 1° *Droit structural*; M. Curtis préfère cette expression à celle de droit constitutionnel qui, dit-il, éveille trop l'idée d'une constitution écrite. 2° *Droit public*, c'est-à-dire droit relatif aux rapports de l'État avec l'individu ; il comprend le droit pénal, la procédure pénale et ce que nous appelons le droit administratif. 3° *Droit des personnes*. 4° La *propriété*. 5° Les *contrats*. 6° Le « *status* ». Sous cette dénomination, l'auteur range les lois spéciales aux incapables et aux mesures de précaution instituées en leur faveur. Il semble que ces matières seraient mieux à leur place dans la troisième classe, au lieu, par exemple, des délits civils et des quasi-délits, qu'il serait peut-être plus logique de rappro-

(1) Publiée originairement dans le *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft*, I, 1881.

(2) L'un des plus récents est le tableau hiérarchique des sciences abstraites dressé par M. de Greef dans ses *Lois sociologiques*, p. 82.

cher des sources d'obligations contractuelles. 7° *Procédure civile.* 8° *Principes généraux, règles d'interprétation et définitions.* Il paraîtrait naturel de placer les matières réunies sous ce titre en tête de la classification. 8° *Droit des nations*, c'est-à-dire le droit international public.

Le même numéro des ANNALES contient une étude intéressante sur *La relation qui existe entre la taxation et les monopoles* par M. Emory-R. Johnson (p. 66 à 93). Il est accompagné d'un appendice considérable, qui ne compte pas moins de 135 pages; c'est la traduction de l'*Histoire de l'économie politique*, de Gustave Cohn. Qu'il me soit permis de regretter qu'en traduisant cette œuvre de l'éminent professeur de Gœttingue, M. Hill ne se soit pas cru autorisé à la mettre au courant des faits et des livres nouveaux qui ont vu le jour depuis 1885, date de la publication du *System der Nationalökonomie* d'où cet historique est extrait. A notre époque, deux lustres sont *longum ævi spatium* et le lecteur ne peut manquer d'être étonné en ne voyant aucune mention, dans un ouvrage paru en 1894, d'évènements qui, pour ne remonter qu'à quelques années, n'en ont pas moins une importance indéniable.

JULES VALÉRY,

Professeur agrégé, chargé des cours de Droit international public et privé à la Faculté de Droit de Montpellier.

VARIÉTÉS

M Labbé.

La Faculté de droit de Paris a perdu, il y a quelques mois, un de ses membres les plus éminents, M. le professeur Labbé. M. Labbé, qui enseignait le Droit Romain, avait acquis une grande réputation de jurisconsulte par ses notes sur la jurisprudence des Cours d'appel et de la Cour de cassation. C'est à lui, surtout, que nous songions en écrivant dans le *programme* de la *Revue* : « Les recueils d'arrêts ont « cessé d'être de sèches reproductions des décisions de justice. Et, « sous le modeste titre de notes, ils renferment les plus riches déve- « loppements doctrinaux, les dissertations les plus complètes, les « plus substantielles, les plus originales que la science du Droit privé « ait jamais produits chez nous. » On rendrait un véritable service à la science en réunissant ces dissertations éparses qui constituent peut-être la mine la plus féconde en idées juridiques de ces vingt dernières années.

La « Riforma sociale ».

Notre collaborateur M. Nitti, professeur à l'Université de Naples, vient de créer un nouvel organe périodique, la *Riforma sociale*, qui, sous son active et habile direction, ne peut manquer de prendre une place importante parmi les Revues qui se consacrent à l'économie sociale.

Une enquête sur le referendum en Angleterre.

La *National Review* a eu l'idée de faire questionner quelques publicistes ou hommes politiques particulièrement connus (distinguished men) sur l'opportunité d'introduire le referendum en Angleterre. Le numéro de mars de la *National Review* renferme quelques réponses intéressantes.

M. A. V. Dicey, le savant professeur de l'Université d'Oxford, tout en se réservant d'indiquer les inconvénients du referendum, énumère parmi ses avantages : 1° qu'on pourrait en faire usage de façon à établir une distinction bien nette entre les lois qui apportent des modifications permanentes à la Constitution et les lois ordinaires; 2° qu'il permettrait au pays, dans les matières qui touchent à la Constitution, de se prononcer sur une question posée clairement et simplement; 3° qu'il donnerait à la volonté de chaque électeur l'influence qui lui revient légitimement; 4° qu'il placerait la nation au-dessus des questions de parti et de coteries, affranchissant ainsi l'État du parlementarisme et de la domination des groupes politiques.

M. Curzon est opposé au referendum pour les raisons suivantes :

1° il entraînerait le grotesque remue-ménage d'une élection générale chaque fois que les deux Chambres seraient en désaccord; 2° lorsqu'un projet de loi a été considérablement amendé par la Chambre des Lords, quel est celui des deux textes sur lequel les électeurs auraient à voter? 3° la Chambre des Communes n'aurait plus qu'à enregistrer les décrets d'un tyran parlementaire, contrôlé seulement par les hasards d'un plébiscite; 4° un plébiscite contraire au projet du Gouvernement équivaudrait à une dissolution; 5° contraire au vote des Pairs, il devrait être interprété comme leur condamnation; 6° quelle serait la situation d'un député dont la circonscription aurait exprimé une volonté contraire à son vote au Parlement? 7° la composition des deux Chambres étant ce qu'elle est actuellement, le referendum ne serait mis en jeu que par un ministère radical; 8° c'est une faute grave que de donner au corps électoral la tentation de croire à son infaillibilité.

Les autres opinions rapportées sont celles de l'amiral Maxse, du comte Grey, de lord Farrer.

L'amiral Maxse, surtout frappé de ses inconvénients, ne reconnaît au referendum qu'un avantage, c'est qu'il obligerait un gouvernement qui n'aurait qu'une faible majorité à se retirer.

Le comte Grey observe que le rôle du Gouvernement, et spécialement d'une assemblée représentative, n'est pas d'aller au-devant de tous les désirs du peuple, mais d'adopter telles mesures qu'il croit les meilleures pour le peuple.

Quant à lord Farrer, il fait au referendum l'objection qui nous semble la plus topique, en disant qu'il serait rarement possible de poser la question simplement et clairement.

Les travaux législatifs en France.

(1er *Mars au* 1er *Juin* 1894)

Depuis le 1er mars jusqu'au 1er juin, l'activité législative en France n'est pas arrivée à des résultats bien importants. Sans doute, les propositions et les projets de lois se sont succédé dans des proportions encore considérables, bien que n'atteignant pas celles que nous signalions dans notre dernier numéro. Mais pendant ces trois mois, en dehors des lois d'intérêt local et de celles ayant pour objet l'ouverture ou l'annulation de crédits, nous ne pouvons relever que trois lois d'intérêt général intéressantes à signaler :

2 mars 1894 : Loi modifiant les limites d'âge d'admission des candidats à l'École polytechnique (*J. Off.* du 4 mars 1894).

20 mars 1894 : Loi portant création d'un ministère des colonies (*J. Off.* du 21 mars 1894).

22 mars 1894 : Loi portant approbation de l'arrangement monétaire, conclu à Paris le 15 novembre 1893, entre la France, la Belgique, la Grèce, l'Italie et la Suisse (*J. Off.* du 23 mars 1894).

LIVRES DÉPOSÉS AU BUREAU DE LA REVUE

VALENTIN LETELIER. *De la Ciencia politica en Chile*. Santiago-de-Chile, Gutenberg, 1886. In-8, 136 pages. — VALENTIN LETELIER. *Filosofia de la éducacion*. Santiago-de-Chile, Cervantès, 1892. In-8, XII-750 pages. — BRINTON COXE. *An essay on judicial power and unconstitutional legislation*. Philadelphia, Kay and Brother, 1893. In-8, XVI-415 pages. — LUIS GUMPLOWICKZ. Trad. por Pedro Dorado Montero, *Derecho politico filosofico*. Madrid, La España moderna. In-8, 641 pages (sans date). — IGNAZIO TAMBARO. *La legge sulla stampa e il nuovo codice penale*. Napoli, casa editrice G. Regina, 1894. In-8, 158 pages. — PAUL MATTER. *Rome et la Révolution* de 1848. Paris, Félix Alcan, 1894. In-8, 57 pages. — NICOLAS-E. POLITIS. *Les emprunts d'État en droit international*. Paris, Durand et Pedone-Lauriel, 1894. In-8, 294 pages. — D. ZANICHELLI. *La preparazione é i primi anni dello Statuto*. Torino, Fratelli Bocca, 1894. In-8, 28 pages. — D. ZANICHELLI. *Sullo svolgimento del sistema rappresentativo in Italia*. Torino, Fratelli Bocca, 1894. In-8, 22 pages. — ERNEST NYS. *Les origines du droit international*. Bruxelles, Castaigne; Paris, Thorin et fils, 1894. In-8, V-414 pages. — E. CAMPAGNOLLE. *L'individu et l'administration*. Paris, Berger-Levrault, 1892. In-8, 26 pages. — A. BUSHNELL HART. *Practical essays on american government*. London, Longmans, Green et C°, 1893. In-8, 311 pages. — L. et A. MÉRIGNAC. *Traité du régime de communauté*. Paris, Larose, 1894. In-8, t. I, VI-488 pages; t. II, 571 pages. — The Members of the Senior class in The Warton School of finance and economy. *The City governement of Philadelphia*. Philadelphia, Warton School of finance and economy, 1893. In-8, 300 pages. — CHARLES BENOIST. *La Politique*. Paris, Léon Chailley, 1894. In-12, 258 pages. — EM. BRUSA. *Della giuistizia penale eccezionale, ad occasione della presente dittatura militare*. Torino, 1894, Unione tipografico editrice. In-8, 66 pages. — TH. DUCROCQ. *De la personnalité civile de l'État d'après les lois civiles et administratives de la France*. Paris, Thorin et fils, 1894. In-8, 51 pages. — E.-P. OBERHOLTZER. *The Referendum in America*. Philadelphia, 1893. In-8, 225 pages. — L. PALMA. *Studi sulle constituzione moderne*. Torino, Unione tipografico editrice, 1892. In-8, 570 pages. — LÉOPOLD ARNAUD. *La revision belge*, 1890-1893. Paris, Pedone; Bruxelles, Société belge de librairie, 1894. In-8, 238 pages. — YVES GUYOT. *Les principes de 1789 et le socialisme*. Paris, Ch. Delagrave, 1894. In-8, 281 pages. — BONFILS. *Manuel de droit international public*. Paris, A. Rousseau, 1894. In-12, 936 pages. — DUTHOIT. *L'enseignement du droit public et des sciences politiques dans les Universités d'Italie*. Paris, A. Rousseau, 1894. In-18, 185 pages. — POINSARD, *Études de droit international conventionnel*. Première série. Paris, Pichon. 1894. In-8, XII-596 pages.

IMPRIMERIE LEMALE ET Cie, HAVRE

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES DU PREMIER VOLUME

ADMINISTRATION. — Contestations contre l' —, p. 173. — La science de l' — en tant que science autonome, p. 599.

AGENTS diplomatiques et consulaires. — Compétence à leur attribuer comme officiers de l'état civil, p. 595. — Question des — en Suède et Norvège, p. 348.

ANARCHISTES, p. 121, 146, 323. — Répression des attentats —, p. 598.

ANGLETERRE (Chronique politique), p. 125. — Le local government bill, p. 126. — Critiques formulées contre ce projet, p. 128. — Les tendances centralisatrices, démocratiques et unitaires en Angleterre, p. 129. — De l'éligibilité des femmes aux conseils de paroisse, p. 131.

ANNALS of the american Academy of political and social Science. (Périodique des Etats-Unis, analyse.) — De la classification du Droit par M. Russel Curtis, p. 608.— De la relation qui existe entre la taxation et les monopoles, par M. Emory R. Johnson, p. 609.

APOLOGIE des crimes et délits. — Répression de l' —, p. 96.

APPEL comme d'abus. — Un récent —, p. 242. — Définition, procédure et cas d'application de l' —, p. 242. — Arrêté du maire de Saint-Denis déféré au Conseil d'État, p. 244. — Dispositions relatives aux cérémonies religieuses et aux convois funèbres, p. 246. — Interprétation de ces textes, p 248.— L'arrêté du maire de Saint-Denis est légal en ce qui concerne les cérémonies religieuses. p. 252. — Discussions de la seconde partie de l'arrêté, p. 253. — L'interdiction d'exhiber des emblèmes religieux sur la voie publique constitue un abus, p. 256.

ARBITRAGE international. — Organisation de l' —, p. 164. — L' — dans le différend entre la Suisse et l'Italie au sujet du décret italien du 8 novembre 1893, p. 260 et p. 598. — Une nouvelle mission des arbitres, p. 595. — L' — dans la question des pêcheries de la mer de Behring, p. 594.

ARCHIVES juridiques. (Périodique italien, analyse.) — La science de l'administration en tant que science autonome, par M. J. Vacchelli, p. 599. — Compétence des tribunaux d'une nation pour résoudre les questions d'état de capacité personnelle et de rapports de famille surgissant entre étrangers, par M. Pierre Esperson, p. 602.

ARISTOCRATIE (Théorie de l' —), p. 182.

ASSIMILATION. — Système de colonisation, p. 485.

ASSOCIATION. — Liberté d' —, p. 154. — Droit d' —, p. 393.

ASSUJETTISSEMENT. — Système de colonisation, p. 474.

ASSURANCE. — des ouvriers en cas d'accident en Autriche, p. 140. — obligatoire en Italie, p. 588.

AUTONOMIE. — Système de colonisation, p. 485.

AUTRICHE-HONGRIE. — Chronique politique, p. 132. — Projet de réforme électorale et chute du ministère Taaffe, p. 133. — Le cabinet Windischgrätz, p. 134. — Sa déclaration et ses projets, p. 136. — La question Bohême, p. 136. — Politique hésitante du comte Taafe à l'égard des aspirations nationalistes, p. 138. — Les jeunes Tchèques et l'état de siège à Prague en 1893, p. 139. — La novelle sur l'assurance des ouvriers en cas d'accident, p. 140.

BARCELONE. — Attentats de —, p. 146.

BELGIQUE (chronique politique). — Le nouveau régime électoral, p. 547. — Discussion à la Chambre sur les conditions de l'électorat, p. 548. — Des incapacités ou indignités, p. 554. — De la représentation proportionnelle, p. 556. — Attitude de la droite sur cette question. p. 556. — Intérêt spécial de la représentation proportionnelle, p. 558. — Chute du ministère Beernaert, p. 560.

BOHÊME. — Aspirations nationalistes de la —, p. 136 et suiv.

BUDGET. — espagnol, p. 144. — français de 1895 (projet de), p. 538.

CAMBODGE. — Droits du — sur les provinces de Battambang et Angkor, p. 220.

CANALISATION sur la voie publique, (Monopole de), p. 80 et suiv.

CASIERS judiciaires. — Leur rôle dans l'établissement d'une statistique scientifique de la récidive, p. 379.

CATENACCIO (Le), p. 43 et suiv.

CÉRÉMONIES religieuses sur la voie publique, p. 246 et suiv.

CHAMBRE unique (Institution d'une), p. 17, 25 et suiv.

CHRONIQUES politiques. — V. aux mots : Angleterre, Autriche-Hongrie, Belgique, Espagne, France, Pays scandinaves, Portugal.

CLASSIFICATION du Droit, p. 608.

CLAUSE compromissoire (de la), p. 260

COLLECTIVISTES (Programme des), p. 544.

COLONIAL (Le problème). — V. au mot : *Problème.*

COMPÉTENCE entre étrangers, p. 602 et suiv.

CONCESSIONS des services municipaux p. 78 et suiv.

CONCORDAT (Le) et l'Église de France, p. 407 et suiv.

CONFÉRENCE. - de la Haye, p. 593. — internationale des sociétés de la Croix-Rouge, p. 597.

CONFLITS. — entre le Portugal et le Brésil, p. 567. — de la France avec le Siam, p. 197 et suiv. — Gréco-roumain, p. 598. — de lois entre les États, p. 160, 162.

CONGRÈS des sociétés savantes, p. 399.

CONSEIL d'État. — Ses attributions en Norvège, p. 342. — Son rôle en France dans la naturalisation d'après la loi du 22 juillet 1893, p. 101. — Économie de cette loi, p. 101. — Mission générale du Conseil d'État, p. 103. — La loi de 1893 ne donne pas à cette assemblée un rôle contentieux en matière de naturalisation, p. 106. — Du droit de conférer la naturalisation, p. 107. — Inconvénients de l'intervention du Conseil d'État, p. 112

CONSTITUTION (La). — des Etats-Unis de l'Amérique du Nord par Grasso (analyse). — sicilienne de 1812, p. 390.

CONTRIBUTIONS matriculaires du budget allemand, p. 284 et suiv.

CONVERSION de la rente française, p. 324.

CONVOIS funèbres sur la voie publique, p. 244 et suiv.

CORRESPONDANT (Le) (Périodique français, analyse). — Le crédit agricole et l'assurance obligatoire, par M. de Rocquigny, p. 588. — La criminalité en Italie, par M. Carry, p. 589.

CRÉDIT agricole en Italie, p. 588.

CRIMINALITÉ en Italie, p. 589.

DANEMARK. — Organisation politique. p. 334 et suiv. — Chronique politique, p. 352 et suiv. — V. au mot : *Pays scandinaves.*

DÉCLAMATION et d'Art oratoire (Cours de) dans les facultés de droit des États-Unis. (Variétés), p. 402.

DÉMOCRATIE (Théorie de la —), p. 182 et suiv.

DEUX FORMES de gouvernement, par M. Esmein, p. 15. — Le Gouvernement représentatif, ses caractères essentiels, p. 15 et suiv. Tendance à modifier le gouvernement représentatif par l'institution d'une Chambre unique, du mandat impératif, du référendum et de la représentation des minorités, p. 17, 24. — Danger de ces innovations pour le fonctionnement du gouvernement représentatif, p. 24. — Le gouvernement par délégués ou semi-représentatif est un succédané du gouvernement direct de la nation, p. 24. — Le corps législatif représentant général de la nation forme une assemblée unique et permanente, p. 25, 28. — Le pouvoir exécutif émane de cette assemblée et lui est subordonnée, p. 30. — De la responsabilité ministérielle, p. 32. — Indépendance du pouvoir judiciaire dans le gouvernement semi-représentatif, p. 35. — Correctifs nécessaires du pouvoir absolu de la Chambre unique : Représentation légale et proportionnelle des minorités, mandat impératif et référendum, p. 35, 38. — Inconvénients du référendum, p. 40. — Conclusion : les deux formes de gouvernement ne doivent pas se combiner, p. 41.

DEVOIR du juge pénal, p. 384.

DIFFÉRENCIATION sociale (La —), p. 592.

DISCUSSION simultanée des projets de loi par les deux Chambres, en Suède, p. 339.

DIVISION du travail social d'après M. Durkheim, p. 313 et suiv.

DONS et legs faits à des États souverains ou établissements publics, p. 47 et suiv.

DROIT de cité. V. *Nationalité Suisse.*

DROIT international public. — Ses éléments constitutifs, son domaine et son objet, p. 595.

Cours de —, par M. Despagnet (Analyse), p. 157.

DROIT politique. — Traité de —, par M. Posada. (Analyse), p. 580.

Traité de —, électoral et parlementaire, par M. Pierre (Analyse), p. 374.

DROITS de Douane. — Paiement en or, p. 258 et suiv.

DROITS de timbre. — Traité des —, par M. E. Naquet (Analyse), p. 175.

DROITS politiques, p. 192.

DU PLESSIS-BELLIÈRE (Legs), p. 47 et suiv.

DUPONT-WHITE, p. 156.

EAUX territoriales. (Régime des), p. 599.

ÉGLISE (L') en France, par M. Doniol, p. 105. — Pourquoi il existe une question de l'Eglise, p. 105. — La formule de Cavour. Idées d'enfermer l'Eglise dans le Concordat ou de le lui laisser pratiquer à sa guise, p. 407. — Moyens que possède l'Eglise de maîtriser l'État. La forteresse du Concordat, p. 409. — Cheminements de l'Eglise à l'encontre du Concordat. Campagne de Pie IX pour l'infaillibilité et de Léon XIII pour la souveraineté spirituelle, p. 412. — Ce que signifie l'évolution de Léon XIII, p. 415. — La séparation de l'Eglise et de l'Etat, p. 417. — Solution de l'Assemblée contituante et d'Henri VIII. Pourquoi Bonaparte opta pour le Concordat, p. 420. — Les moyens transitoires, p. 425. — Ce qu'il faut ne pas faire, p. 430. — A quoi l'on sera conduit, p. 433.

ÉLECTIONS. — Liberté des —, p. 153. — municipales en Espagne, p. 147. — législatives en Portugal, p. 566.

ÉLECTORAT. — en Belgique, p. 547 et suiv. — en Suède, p. 338 — en Danemark, p. 343.

ÉLECTRICITÉ. (Service municipal de l'éclairage par l'), p. 78 et suiv.

ÉLIGIBILITÉ. — En Suède, p. 338. — En Danemark, p. 343.

EMBLÈMES religieux. — Exhibition d', p. 244 et suiv.

ENREGISTREMENT. — Droits d' —, p. 178. — Unification des droits de timbre et d' —, p. 179.

ENSEIGNEMENT des sciences sociales dans l'Université, par M. Rossi (Variétés), p. 394. — Un projet de M. Lavisse, p. 394. — Nécessité d'un diplôme spécial correspondant à tout enseignement, p. 395. — Intérêt des sciences sociales pour tous ceux qui obtiennent des grades ou diplômes universitaires, p. 397.

ENSEIGNEMENT des sciences sociales et politiques en Belgique, p. 193.

ESCROQUERIE. — Délit d' — dans le Code pénal hollandais, p. 387.

ESPAGNE. (Chronique politique.) — Aperçu de la situation politique vers la fin de la session parlementaire de 1893, p. 142. — Résumé du budget espagnol de 1893-1894, p. 144. — Décret royal établissant les divisions militaires, p. 145. — L'affaire de Melilla, p. 146. — Les attentats anarchistes de Barcelone, p. 146. — Les élections municipales de mai et de décembre 1893, p. 147. — Déclaration d'hérésie prononcée par l'archevêque de Grenade contre les livres d'enseignement, p. 147. — Les relations politiques et commerciales de l'Espagne avec les nations européennes, p. 148. — Changements ministériels, p. 149. — Diverses questions soumises aux Cortès, p. 150.

ÉTABLISSEMENTS publics et d'utilité publique. (Personnalité civile des), p. 53 et suiv.

ÉTAT. — Nature, origine, but, forme de l'—, p. 574 et suiv. — Idéal de l' — en Italie, p. 390. — Fonctions de l'— moderne, p. 571-590.

ÉTAT de guerre, p. 442 et suiv.

ÉTAT de siège. — L' — à Prague, p. 139.

L' — d'après le droit public italien, par M. Contuzzi, p. 441. — Défaut de disposition spéciale dans la législation italienne, p. 441. — Textes relatifs à l'état de guerre, p. 442. — Droits du gouvernement résultant de la Constitution, p. 443. — L'état de siège à Gênes en 1849, p. 444. — Discussion des mesures prises devant le Sénat, p. 446. — Critique des déclarations du ministère, p. 448. — L'état de siège en Sardaigne, p. 450. — Discussions à la Chambre sur la légalité des mesures adoptées, p. 452. — L'état de siège en Sicile et à Naples en 1861, p. 455. — L'état de siège peut-il être décrété à titre préventif ? p. 456. — Actes du gouvernement relatifs à l'état de siège en Sicile et à Naples, p. 458. — Discussion de ces mesures devant le Sénat et la Chambre, p. 461. — L'état de siège en Sicile au mois de janvier 1894, p. 463. — Déclaration de l'état de siège à Massa et à Carrare en 1894, p. 465. — Conclusions : Règles qui se dégagent des applications de l'état de siège en Italie, p. 466.

ÉTAT étranger. — Protection des créanciers d'un —, p. 594. — Acquisition d'un immeuble par un —, p. 597. — Acceptation des dons et legs faits à un —, p. 63.

ÉTATS-UNIS. — (Les) et la politique d'annexion, p. 598.

ÉTAT-tampon en Indo-Chine, p. 228 et suiv.

ÉTRANGERS. — Leur condition juridique sur le territoire de l'empire allemand, p. 594. — Compétence entre —, p. 602.

EUROPE (L') et les neutralités; la Belgique et la Suisse; par M. Ch. Mazade. (Analyse.) — Dangers que présenterait pour la France et l'Allemagne, la violation du territoire belge, p. 581. — Mesures prises par la Suisse pour défendre sa neutralité contre la Triple-Alliance, p. 583.

FINANCES. — Science et art des —, p. 167. — Réforme en Allemagne, p. 281 et suiv. — Lois provisoires de — (conflit constitutionnel en Danemark), p. 368.

FORMES de gouvernement. — V. *Deux formes de gouvernement.*

FORMES politiques. (Classification des), p. 184.

FRANCE. (Chroniques politiques), p. 115. — Les élections de 1893, p. 116. — Le cabinet et les partis au moment de la session extraordinaire de 1893, p. 118. — Formation des groupes techniques à la Chambre, p. 120. — Le cabinet Casimir Périer, p. 121. — La bombe de Vaillant et ses conséquences politiques, p. 121. — Apparition d'une majorité de gouvernement, p. 123. — Nécessité de faire de bonnes finances, p. 124.

Les interpellations du premier trimestre 1894, p. 322. — Les élections sénatoriales et la condamnation de l'anarchiste Vaillant, p. 323. — Le projet de conversion de M. Burdeau, p. 324. — L'interpellation Lockroy sur les gaspillages de l'administration de la marine, p. 325. — La mévente des blés devant la Chambre, p. 326. — L'interpellation relative à l'arrêté du maire de Saint-Denis. L'esprit nouveau, p. 328. — La question des vins ; les bouilleurs de cru, p. 329. — Débat sur la revision de la Constitution, p. 330. — Un véritable homme d'État, p. 332.

La chute du cabinet Casimir Périer ; causes qui l'ont amenée, p. 532. — L'œuvre de ce ministère, p. 536. — Projet de budget de M. Burdeau, p. 538. — La réforme de l'impôt des boissons, p. 539. — La fête de Jeanne d'Arc, p. 541. — Quel sera le nouveau ministère, p. 542. — Le programme des collectivistes, p. 544.

GAZ. — Monopole du —, p. 78 et suiv.

GOUVERNEMENT. — Direct de la nation, p. 15, 24 et suiv. — représentatif, p. 15 et suiv. — par délégués ou semi-représentatif, p. 24 et suiv.

GROUPES parlementaires. — Chambre française, p. 120, 193.

GUERRE. — Droit de la —, p. 163.

HEIMATLOSES ou gens sans nationalité, p. 275.

HÉRÉSIE. — Déclaration de l'archevêque de Grenade contre certains livres d'enseignement, p. 147.

HINTERLAND. — Les procédés de l' —, p. 596.

IDÉE (L') du Droit en Allemagne, depuis Kant jusqu'à nos jours, par M. Aguiléra (analyse), p. 380. — Nécessité de l'étude de la philosophie du droit, p. 380. — Diverses doctrines étudiées par l'auteur, p. 381. — Le rationalisme de Kant, Schelling, Hegel, Lasson, p. 382. — L'école historique de Savigny, de Ihering, p. 383.

IMITATION (L') au point de vue de la science sociale, p. 304 et suiv.

IMPOT (L') fédéral sur le revenu aux États-Unis, par M. Blackmar, p. 515. — Tentatives diverses en vue de l'établir avant 1861, p. 515. — Organisation première de l'impôt fédéral sur le revenu en 1861 et 1863, p. 517. — Système progressif de la loi du 30 juin 1864, p. 519. — Amendements de 1865 et 1866, p. 521. — Suppression de l'impôt fédéral sur le revenu, p. 522. — Résultats de cette mesure financière, p. 523. — Diverses critiques formulées contre l'impôt sur le revenu, p. 524. — Justification de cet impôt, p. 527. — Bill relatif à l'impôt sur le revenu voté par la Chambre des représentants en 1894, p. 529. Ses causes, p. 529.

IMPOTS. — Vote des —, p. 43 et suiv. — Systèmes généraux d'—, par M. Stourm (analyse), p. 165 et suiv. — Définitions et qualités nécessaires des —, p. 170. — dans l'empire Allemand, p. 286. — Mobilisation de l'impôt, p. 291. — sur l'alcool en Danemark, p. 371. — Nouvelle phase des réformes relatives aux —, p. 388. — des boissons (réforme), p. 539. — Modifications provisoires sans le consentement du pouvoir législatif en Italie, p. 43.

INCIDENT franco-siamois, de 1893, et la question de l'État-tampon ou zone neutre, par M. Mérignac, p. 197. Historique des relations de la France et du Siam, p. 197. — Questions de frontière entre le Siam et l'Annam, p. 199. — Les attentats de l'île de Kon et de Kammoun, p. 200. — Attaque de Paknam, p. 203. — Ultimatum de la France, p. 204. — Acceptation par le Siam, p. 207. — Traité du 3 octobre 1893, p. 208. — Prétentions du Siam, sur la rive gauche du Haut-Mékong, p. 210. — Elles ne reposent sur aucun droit de propriété ancienne, p. 213. — Ni sur aucun acte de possession emportant prescription, p. 214. — Ni sur aucun droit de conquête, p. 215. — Elles ne sont pas légitimées par le paiement d'un tribut, p. 218. — Droits du Cambodge sur les provinces de Battambang et d'Angkor, p. 220. — Clauses du traité Franco-Siamois relatives à ces deux provinces, p. 222. — Le conflit franco-siamois et l'opinion publique anglaise, p. 224. — Discussion dans le Parlement anglais à ce sujet, p. 225. — Conception anglaise d'un État-tampon ou d'une zone neutre, p. 228. — Protocole du 31 juillet 1893, p. 231. — Divers modes d'organisation possible d'un État-tampon ou zone neutre, p. 233. — État neutre indépendant et autonome, p. 233. — État placé sous le protectorat ou la suzeraineté d'une autre puissance, p. 235. — Condominium de deux puissances sur l'État neutre, p. 237. — Double zone neutre sous l'influence de chacune des puissances intéressées, p. 237. — Conclusion, p. 239.

INSTITUT de Droit international, 15e session, p. 398.

INTERPELLATIONS dans les Chambres françaises, p. 323, 325 et 328.

INTRODUCTION à l'étude de la science politique par Pollock (Analyse), p. 569.

JEUNES TCHÈQUES (Parti des), p. 139.

JOHN'S HOPKINS. University studies in historical and political science. (Périodique des Etats-Unis (analyse). — Du local-government (Etudes faites sous la direction du professeur Edward W Bemis, p. 604. — The constitutional. Beginnings of North Carolina, par M. Spencer Bassett, p. 606. — Popular election of U. S. Senators, par M. John Haynes, p. 606. — Le Cincinnati southern Railway par M. Hollander, p. 607.

JOURNAL de Droit international privé (Périodique français, analyse). — La conférence de la Haye par M. Lainé, p. 593. — De la rétroactivité de la loi française du 26 juin 1889 sur la nationalité, par M. Fromageot, p. 574.— De la protection des créanciers d'un Etat étranger, par M. Kebedgy, p. 594. — De la condition juridique des étrangers d'après les lois et traités en vigueur sur le territoire de l'empire d'Allemagne, par M. Keydel, p. 594.

JUGEMENT des contestations contre l'administration et tribunaux administratifs par J. Ussing (Analyse), p. 173. — Généralité et variété de la juridiction administrative dans les divers pays, p. 173. — Difficulté de trouver une formule générale pour définir la juridiction administrative, p. 174.

JURIDICTION administrative, p. 173.

JURIDICTIONS électorales en Belgique, p. 554.

LABBÉ, professeur à la Faculté de Droit de Paris. Article nécrologique, p. 610.

LAGTHING (Le) norvégien, p. 341.

LIBERTÉ politique (De la) dans l'Etat moderne, par M. Arthur Desjardins (Analyse), p. 151. — Détermination de la liberté politique, p. 152. — Liberté et sincérité des élections, p. 153. — Liberté des représentants de la nation, p. 153. — Liberté d'association et de réunion, p. 154. — Liberté de la presse, p. 154. — Liberté politique dans les Etats monarchiques et les Etats républicains, p. 155.

LIMITES que les traités de commerce imposent aux Etats contractants dans l'adoption de mesures financières d'ordre intérieur, par M. Contuzzi, p. 257. — Décret royal italien du 8 novembre 1893, p. 258. — Conséquences de cette mesure dans les rapports de l'Italie avec la Suisse et l'Autriche, p. 259. — Critique de la réponse faite par le gouvernement italien, p. 260. — De la clause compromissoire et de l'arbitrage, p. 260.

LOCAL government. — en Amérique, p. 604. — bill, en Angleterre, p. 126.

MAGASIN (Le) de Droit. (Périodique hollandais; analyse), p. 386. — L'escroquerie et le Code pénal, par M. Valckenier Kips, p. 387.

MANDAT impératif, p. 17, 36.

MÉKONG (Question du Haut), p. 210 et suiv.

MELILLA (Affaire de), p. 146.

MÉTHODE d'une statistique scientifique de la récidive, par M. Köbner (Analyse), p. 378. — Défauts de la statistique criminelle appliquée jusqu'à ce jour, p. 378. — Rôle des casiers judiciaires dans l'établissement d'une statistique scientifique, p. 379.

MINISTÈRES. — Beernaert (Belgique), p. 550 et suiv. — Boström (Suède), p. 354. — Casimir-Périer (France), p. 121, 532 et suiv. — Estrup (Danemark), p. 367. — Steen et Stang (Norwège), p. 349. — Taaffe (Autriche-Hongrie), p. 133 et 138. — Windischgrätz (Autriche-Hongrie), p. 134.

MODIFICATIONS apportées à la loi sur la presse par la loi du 12 décemdre 1893, par M. G. Barbier. — Circonstances à la suite desquelles la loi a été rédigée, p. 88. — Comparaison du nouveau texte avec celui de la loi de 1881, p. 90. — Portée exacte de la loi de 1893, p. 93. — Des provocations aux crimes et délits suivies d'effet, p. 94. — Des provocations aux crimes et délits non suivies d'effet, p. 95. — De l'apologie des crimes et délits. — De l'apologie des crimes et délits, p. 96. — Des provocations tendant à détourner les militaires de leurs devoirs, p. 97. — De la saisie préventive, de l'arrestation préventive, de la confiscation et de la saisie après condamnation, p. 98.

MODIFICATIONS provisoires des impôts sans le consentement préalable du pouvoir législatif en Italie, Le Catenaccio, par M. Dalla Volta. Définition, p. 43. — son application en Angleterre, p. 44. — Abus auxquels cette pratique donne lieu en Italie, p. 45. — De la restitution des taxes indûment perçues, p. 45. — Conclusion : le Catenaccio est un expédient abusif, p. 46.

MONARCHIE (Théorie de la), p. 182 et suiv.

MONOPOLES. — De la relation qui existe entre la taxation et les —, p. 609.

Dangers des — établis par occupation de la voie publique ; le gaz et l'électricité, par M. Haurion. Objet des grands services municipaux, p. 78. — Concessions imprudentes faites par les municipalités,

p. 79. — Conséquences pratiques du monopole de canalisation, p. 80. — Interprétation des traités de concession passés par les villes notamment pour la distribution de l'éclairage, p. 83. — Des permissions relatives au stationnement sur la voie publique à Toulouse, p. 84. — Principes qui doivent régir les concessions, p. 85. — Clauses à introduire dans les traités passés entre les villes et les concessionnaires, p. 86.

MORALE. — Son action sur la science sociale, p. 294 et suiv.

NATIONALITÉ. — Rétroactivité de la loi du 26 juin 1889, p. 593. — française, par M. Rouard de Card (analyse). — Base juridique de la nationalité, p. 585. — Suisse (La) et le droit de cité dans le canton de Vaud, par M. Berney, p. 263. — Caractère complexe de la nationalité en Suisse, p. 263. — Du droit de cité communal et de ses conséquences, p. 265. — Fondement juridique de la nationalite Suisse, p. 267. Acquisition de la nationalité Suisse, p. 269. — Perte de la nationalité Suisse, p. 272. — Des cas de nationalité multiple, p. 274. — Des heimatloses ou gens sans patrie en Suisse, p. 275. — Droits et obligations résultant du droit de cité fédéral, cantonal et communal, p. 276.

NATURALISATION. — Rôle du Conseil d'Etat dans la —, p. 101 et suiv.

NEUTRALITÉS. V. Europe (L') et les —, p. 581.

NORVÈGE. Organisation politique, p. 334 et suiv. — Chronique politique, p. 352 et suiv. V. aux mots : *Pays scandinaves.*

NOUVELLE (La) Anthologie. (Périodique italien, analyse), p. 388. — La nouvelle phase des réformes d'impôts, par Joseph Ricca Salerno, p. 388. — Les partis parlementaires en Europe et particulièrement en Italie, p. 389. — La Constitution sicilienne de 1812, par Louis Palma, p. 390. — L'idéal de l'Etat en Italie, selon Silvio Spavento, par Raphaël Ricci, p. 390.

OCCUPATIONS (Les) de territoires et les procédés de l'hinterland, p. 596.

ODELSTHING norvégien, p. 341.

ORGANISATION des pouvoirs publics en cas de guerre, p. 377.

ORGANISATION politique du Danemark, de la Suède et de la Norvège, p. 334 et suiv. — V. aux mots : *Pays scandinaves.*

PACTE colonial (Le), p. 482.

PARITÉ de la Norvège et de la Suède, p. 350.

PARTIS politiques. — France, p. 118. Danemark, p. 367. — Espagne, p. 142. — Italie, p. 389. — Norvège, p. 362 et suiv. — Suède, p. 352 et suiv.

PAYS scandinaves. Chronique politique. — Suède, Norvège et Danemark. — Organisation des partis dans le Riksdag suédois, p. 352. — Protectionnistes et libre-échangistes, situation du ministère Boström, p. 354. — Les représentants des villes et des provinces dans la seconde Chambre, p. 355. — Une vérification de pouvoirs devant le Risksdag, p. 356. — Projet relatif à la limitation du nombre des représentants, p. 357. — Discussion et adoption devant la seconde Chambre, p. 359. — Question du droit de vote dans les affaires communales, p. 361. — Position des partis en Norvège, p. 362. — Programme de la droite, p. 364. — Attitude défiante du Storthing à l'égard du gouvernement, p. 365. — Les partis en Danemark. Le cabinet Estrup, p. 367. — Conflit constitutionnel au sujet du droit pour le gouvernement de décréter des lois provisoires de finances, p. 368. — L'union agraire et les sociétés de consommation, p. 370. — Projet augmentant l'impôt sur l'alcool, p. 371. — Rejet de la loi sur la propriété littéraire, p. 372. — Organisation politique du Danemark, de la Suède et de la Norvège, p. 334. — Pouvoir exécutif et pouvoir législatif dans les pays scandinaves, p. 334. — De la représentation en Suède, p. 335. — Mode d'élection de chacune des deux Chambres, p. 337. — Electorat et éligibilité, p. 338. — Discussion simultanée des projets de loi ; votation commune des deux Chambres, p. 339. — Le Storthing norvégien, p. 340. Sa division en Lagthing et Odelsthing, p. 341. — Le Conseil d'Etat, p. 342. — Electorat et éligibilité pour chacune des deux chambres en Danemark, p. 343. — Attributions du Riksdag Danois, p. 345. — Caractère de cette union, p 346. — Droits réciproques des deux Etats, p. 347. Conflit au sujet de la représentation de la Norvège à l'étranger, p. 348. — Solutions proposées par les ministères Steen et Stang, p. 349. — De la *parité* des deux royaumes, p. 350. — Rapports internationaux entre la Suède et la Norvège, p. 351.

PERSONNALITÉ civile en France du Saint-Siège et des autres puissances étrangères, par M. Ducrocq. — Question de droit public provoquée par le legs Du Plessis-Bellière, p. 47. — Discussion de l'arrêt de la Cour d'Amiens, p. 48. — C'est le Saint-Siège que la testatrice a voulu gratifier, p. 50. — Personnalité civile en France des établissements publics et d'utilité publique étrangers, p. 53. — Personnalité civile en France des Etats et souverains étrangers, p. 54. — Personnalité civile du Saint-Siège et du Saint-Père en France, p. 58. — Néces-

sité de l'autorisation du gouvernement français pour l'acceptation des dons et legs faits en France à des États ou souverains étrangers, p. 63. — Application de la règle de la spécialité aux dons et legs faits en France aux personnes civiles étrangères, p. 76. — En quoi consiste cette spécialité pour un État étranger, p. 74. — Conclusion : le legs universel fait au Saint-Siège par Mme Du Plessis-Bellière est valable, p. 76.

POLITIQUE. — Théorie naturelle et historique de la monarchie, de l'aristocratie et de la démocratie, par Wilhelm Roscher (Analyse), p. 182.

PORTUGAL (Chronique politique). — La situation parlementaire au mois de janvier 1894, p. 561. — L'affaire de la Compagnie des chemins de fer portugais, p. 564. — Révolte dans les colonies africaines, p. 565. — Les élections du 15 avril, p. 566. — Conflit avec le Brésil, p. 567. — Ajournement de l'ouverture des Chambres, p. 567.

POUVOIR exécutif, p. 16, 24, 30 et suiv. — — dans les pays scandinaves, p. 334 et suiv.

POUVOIR judiciaire, dans le gouvernement représentatif, p. 35.

POUVOIR législatif, p. 15, 17, 25 et suiv., 43 et suiv. — — dans les pays scandinaves, p. 334 et suiv.

PRESSE. — Loi sur la —, p. 88 et suiv. — Liberté de la —, p. 154.

PROBLÈME colonial (Le), par M. Arthur Girault, p. 467. — Nécessité d'adopter une méthode de colonisation, p. 467. — Comment se pose la question, p. 470. — L'assujettissement, p. 474. — Conséquences du système, p. 477. — Le pacte colonial, p. 482. — L'autonomie, p. 485. — Ses conséquences, p. 486. — L'assimilation, p. 490. — Ses conséquences logiques, p. 493. — Critiques, p. 500. — Conclusion dans le sens d'une politique d'assimilation pour les colonies françaises, p. 512.

PROPRIÉTÉ littéraire en Danemark, p. 372.

PROTECTIONNISTES et libre-échangistes en Suède, p. 354.

PROVOCATION (Délit de), p. 94 et suiv., p. 385.

RAPPORTS internationaux. — de la Suède et de la Norvège avec les autres États, p. 348. — de la Suède et de la Norvège entre elles, p. 351.

RÉFÉRENDUM. — p. 22, 38 et suiv. — Une enquête sur le — en Angleterre, p. 610.

RÉFORME (La) des finances de l'Empire allemand, par M. Worms, p. 280. — Difficultés spéciales de la question, p. 281. — Ressources propres à l'Empire et contributions matriculaires, p. 284. — Nécessité d'accentuer les ressources propres à l'Empire, p. 285. — Les impôts indirects doivent seuls alimenter le budget des recettes de l'Empire, p. 286. — Les impôts d'échange, p. 289. — Les impôts de consommation, p. 290. — De la *mobilisation* de l'impôt, p. 291.

RELATIONS monétaires de la Flandre et de l'Angleterre jusqu'au XVIIe siècle, p. 597.

REPRÉSENTATION. — des minorités, p. 23, 35, 556 et suiv. — De la — en Suède, p. 335.

RESPONSABILITÉ ministérielle (Théorie de la). p. 32 et suiv.

RÉUNION (Liberté de), p. 154.

REVISION de la Constitution en France (Débats sur la), p. 330.

REVUE de Droit international et de législation comparée (périodique belge, analyse). — La cinquième conférence internationale des sociétés de la Croix-Rouge, par M. Buzzati, p. 597. — Le suffrage politique chez les principaux peuples civilisés par M. Pascaud, p. 597. — Les relations monétaires entre la Flandre et l'Angleterre jusqu'au XVIIe siècle par M. A. de Vitte, p. 597. — Réflexions sur l'acquisition d'un immeuble par un État étranger, par M. Flaischlen, p. 597. — La répression des attentats anarchistes, par M. A. Rollin, p. 598. — Les États-Unis et la politique d'annexion, par M. Basset-Moore, p. 598. — L'affaire Zappa et le conflit gréco-roumain, p. 598. — Arbitrage international dans le différend entre la Suisse et l'Italie au sujet du décret italien du 8 novembre 1893, prescrivant le paiement des droits de douane en monnaie métallique. p. 598. — Quelques considérations sur le régime des eaux dites territoriales par M. Engelhardt, p. 599.

REVUE de Droit pénal (périodique hollandais, analyse). — Questions sur les impôts, par M. G. Tripels, p. 384. — Le devoir du juge pénal de nos jours, par M. Van Ittermen, p. 384. — Provoquer et exciter, par M. Tieboel van den Ham, p. 385. — La peine de mort dans le nouveau projet du code pénal militaire hollandais, par le lieutenant Collette, p. 376. — L'avant-projet du Code pénal suisse, par M. Van Hamel, p. 356.

REVUE générale de Droit international public (périodique français, analyse). — Le droit international public, ses éléments constitutifs, son domaine, son objet, par M. Pillet, p. 595. — Le tribunal arbitral de Paris et la mer territoriale, par M. de Martens, p. 595. — Une nouvelle mission des arbitres par

M. Renault, p. 595. — De la compétence à attribuer aux agents diplomatiques comme officiers d'état civil, par M. E. Lehr, p. 595. — Les occupations de territoire et les procédés de l'Hinterland, par M. Despagnet, p. 596. — Les tribunaux mixtes d'Egypte, leur propagation leurs modifications, par M. P. Fauchille, p. 596. — L'union internationale pour la publication des traités, par M. Rottworowski, p. 596.

REVUE internationale de sociologie (périodique français, analyse). — Des fonctions de l'État moderne, par M. Duguit, p. 590. — La différenciation sociale, par M. Simmel, p. 592.

REVUE italienne pour les sciences juridiques (périodique italien, analyse), p. 392.

REVUE nationale (périodique italien, analyse). — Le droit d'association, par Roger Bonghi, p. 393. — Les sans-travail, par Alexandre Rossi, p. 393.

RÉFORME sociale (La), p. 610.

RIKSDAG (Le). — suédois, p. 334. — norvégien, p. 340. — danois, p. 345.

SAINT-DENIS (Arrêté du maire de), p. 224 et suiv.

SAINT-SIÈGE (Personnalité civile du), p. 47 et suiv.

SAISIE préventive des publications délictueuses, p. 98.

SANS-TRAVAIL (Les), p. 393.

SCIENCE politique. — V. au mot : *Introduction à l'étude de la —.*

SCIENCE sociale (Crise de la), par M. Haurion, p. 294. — Causes de cette crise, p. 294. — Le problème moral et la science, p. 295. — Réaction contre l'explication mécanique des problèmes sociaux, p. 299.

Des similitudes sociales, d'après M. Tarde, p. 301. — De l'imitation d'autrui p. 304. — Des interventions et des courants imitatifs, p. 305. — L'imitation coutume et l'imitation mode, p. 307. — De la sociabilité, p. 309. — Si l'imitation favorise ou non la moralité, p. 311.

De la division du travail social, d'après M. Durkheim, p. 313. — Sociétés segmentaires et sociétés organiques, p. 315. — Les similitudes sociales diminuent-elles dans nos sociétés modernes, p. 316. — Le droit pénal envisagé comme mesure des similitudes sociales, p. 317. — Du développement de la morale sociale par la division du travail, p. 319.

SCIENCES sociales. Nécessité de généraliser leur enseignement, p. 394 et suiv. Leur enseignement en Belgique, p. 193.

SÉPARATION de l'Eglise et de l'Etat, p. 417.

SIAM. V. *Incident franco-siamois.*

SIMILITUDES sociales, d'après M. Tarde, p. 301 et suiv. — d'après M. Durkheim, p. 316.

SOCIABILITÉ, p. 309.

SOCIALISTES (Doctrines), p. 187.

SOCIÉTÉS segmentaires et organiques (Théorie des), p. 315.

SOUVERAINETÉ nationale. — Délégation de la —, p. 15, 17. — Théorie de la —, p. 571.

SOUVERAINS étrangers (Dons et legs faits aux), p. 60.

SPÉCIALITÉ des dons et legs, p. 65 et suiv.

STATISTIQUE criminelle, p. 378 et suiv.

STORTHING norvégien, organisation, p. 340, son attitude défiante à l'égard du gouvernement, p. 365.

SUÈDE. — Organisation politique, p. 334 et suiv. — Chronique politique, p. 352 et suiv. — V. aux mots : *Pays scandinaves.*

SUFFRAGE politique chez les principaux peuples civilisés, p. 597.

THÉMIS (périodique hollandais, analyse), p. 387.

TIMBRE. — Droit de —, p. 175 et suiv. — Unification des droits d'enregistrement et de —, p. 179.

TRAITÉS de commerce, leur influence sur les mesures financières d'ordre intérieur, p. 257.

TRAITÉ franco-siamois, p. 208.

TRAITÉS. Union internationale pour leur publication, p. 596.

TRAVAUX législatifs en France. (Variétés), p. 401 et 611.

TRIBUNAL arbitral de Paris et la mer territoriale, p, 595.

TRIBUNAUX administratifs, p. 173 et suiv.

TRIBUNAUX mixtes d'Egypte, p. 596.

UNION agraire en Danemark, p. 370.

UNION (De l') entre la Suède et la Norvège, p. 345 et suiv.

VOTE (Droit de) dans les affaires communales en Suède, p. 361.

TABLE DES MATIÈRES CONTENUES DANS LE PREMIER VOLUME

I. — ARTICLES DE FOND

Pages

BARBIER. — Des modifications apportées à la législation de la presse par la loi du 12 décembre 1893 88-100

BERNEY. — La nationalité suisse et le droit de cité dans le canton de Vaud 263-280

BLACKMAR. — L'impôt fédéral sur le revenu aux États-Unis 515-531

CONTUZZI. — Des limites que les traités de commerce imposent aux États contractants dans l'adoption des mesures financières d'ordre intérieur 257-262

— L'état de siège d'après le droit public italien 441-466

DALLA VOLTA. — Des modifications provisoires des impôts sans le consentement préalable du pouvoir législatif en Italie. Le *Catenaccio* 42-46

DESPAGNET. — Du rôle du Conseil d'État dans la naturalisation d'après la loi du 22 juillet 1893 101-114

DONIOL. — La question de l'Église 405-440

DUCROCQ. — De la personnalité civile en France du Saint-Siège et des autres puissances étrangères 47-77

ESMEIN. — Deux formes de gouvernement 15-41

GIRAULT. — Le problème colonial. Assujettissement, autonomie ou assimilation 467-514

HAMILTON. — Aperçu de l'organisation politique du Danemark, de la Suède et de la Norvège 333-373

HAURIOU. — Dangers des monopoles de fait établis par occupation de la voie publique. Le gaz et l'électricité 78-87

— La crise de la science sociale 294-321

LARNAUDE. — Notre programme 1-14

MÉRIGNAC. — L'incident franco-siamois de 1893 et la question de l'État-tampon ou zone neutre 197-241

ROUSSEL. — Un récent appel comme d'abus 242-256

WORMS. — La réforme des finances de l'Empire allemand, d'après un livre récent 281-293

II. — CHRONIQUES POLITIQUES

— France (DEJEAN) 115-125, 322-333, 532-546

Pages
— Angleterre (BODLEY) 125-132
— Autriche-Hongrie (KOBATSCH) 132-142
— Belgique (DUPRIEZ) 547-561
— Danemark (HAMILTON) 333-373
— Espagne (A...) 142-150
— Norvège (HAMILTON) 362-366
— Portugal (DAMASO) 561-568
— Suède (HAMILTON) 351-362

III. — ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Ouvrages d'auteurs français.

AGUILÉRA. — L'idée moderne du droit en Allemagne depuis Kant jusqu'à nos jours (OCKZAPOWSKI) 380-384
DESJARDINS. — De la liberté politique dans l'État moderne (LARNAUDE) 151-157
DESPAGNET. — Cours de droit international public (MÉRIGNAC) 157-165
DE MAZADE. — L'Europe et les neutralités (LESEUR) 581-584
NAQUET. — Traité des droits de timbre (WAHL) 175-182
PIERRE. — Traité de droit politique, électoral et parlementaire (BIVILLE) 374-378
ROUARD DE CARD. — La nationalité française (A. DE LAPRADELLE). 584-586
STOURM. — Système généraux d'impôts (FAURE) 165-172

Ouvrages d'auteurs allemands.

KŒBNER. — Méthode d'une statistique scientifique de la récidive (SCHULLER) 378-380
ROSCHER. — Politique : Théorie naturelle et historique de la monarchie, de l'aristocratie et de la démocratie (Politik : Geschitliche naturlehre der Monarchie, Aristokratie und Demokratie) (BRISSAUD) 182-192

Ouvrages d'auteurs anglais.

POLLOCK. — Introduction à l'étude de la science politique (LARNAUDE). 569-574

Ouvrages d'auteurs danois.

USSING. — Du jugement des contestations contre l'administration et spécialement des tribunaux administratifs (Om algörelsen of Tvistigheder med Forvaltningen, sœrlig om administrative retter) (DARESTE) 173-175

Ouvrages d'auteurs espagnols.

POSADA. — Traité de droit politique (Tratado de derecho politico) (ALTAMIRA) 574-501

Ouvrages d'auteurs italiens.

Pages

GRASSO. — La Constitution des États-Unis de l'Amérique du Nord (La Constituzione degli stati Uniti dell' América settentrionale) (MOREAU) 586-587

Périodiques français.

— Le correspondant (R. BEUDANT) 587-590
— Journal de Droit international privé (SOUCHON) 593-595
— Revue générale de Droit international public (SOUCHON) 595-596
— Revue internationale de sociologie (R. BEUDANT) 590-593

Périodiques belges.

— Revue de Droit international et de législation comparée (SOUCHON). 597-599

Périodiques des États-Unis.

— Annals of the American Academy of political and social science (VALERY) 608-609
— Johns Hopkins University Studies in historical and political science (VALERY) 604-607

Périodiques hollandais.

— Magasin de Droit (Rechtsgeleerd Magazyn) (PLEMP VAN DUIVELAND) 386-387
— Revue de Droit pénal (Tijdschrift voor Strafrecht) (PLEMP VAN DUIVELAND) 384-387
— Thémis (Themis) (PLEMP VAN DUIVELAND) 387

Périodiques italiens.

— Archives juridiques (Archivio giuridico) (GRASSO) 599-603
— Nouvelle anthologie (Nuova antologia) (GRASSO) 388-392
— Revue italienne pour les sciences juridiques (Rivista italiana per le scienze giuridiche) (GRASSO) 392-393
— La Revue nationale (La Rassegna nazionale) (GRASSO) 393

IV. — VARIÉTÉS

Le Congrès des sociétés savantes 399-401
Les cours de déclamation et d'art oratoire dans les Facultés de Droit aux États-Unis 402
L'enseignement des sciences sociales et politiques en Belgique 193-195
L'enseignement des sciences sociales dans l'Université (L. ROSSI) 394-397
Une enquête sur le référendum en Angleterre 610-611
Les groupes à la Chambre des députés 193
M. Labbé 610
La quinzième session de l'Institut de Droit international 398-399
La " Riforma sociale " 610
Les travaux législatifs en France 401-611

IMPRIMERIE LEMALE ET Cie, HAVRE

LIBRAIRIE MARESCQ AINÉ
CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
PARIS — 20, Rue Soufflot, 20 — PARIS

En Cours de publication :

PANDECTES FRANÇAISES

NOUVEAU RÉPERTOIRE de DOCTRINE, de LÉGISLATION et de JURISPRUDENCE

COMMENCÉ SOUS LA DIRECTION DE H. RIVIÈRE, CONSEILLER A LA COUR DE CASSATION

continué sous la direction de

M. A. WEISS
Professeur agrégé à la Faculté de droit de Paris

Par H. FRENNELET
Avocat à la Cour d'appel de Paris, Rédacteur en chef

Avec la collaboration de membres éminents de l'École, de la Magistrature et du Barreau.

Les *Pandectes Françaises* se publient en volumes in-4° de 800 pages. — Le prix de la souscription est de **20 fr.** le vol. broché et **23 fr.** relié, payables après réception de chaque vol.

PANDECTES CHRONOLOGIQUES

OU

COLLECTION NOUVELLE RÉSUMANT LA JURISPRUDENCE

de 1789 à 1886

DATE DE LA CRÉATION DU

RECUEIL MENSUEL

COMPRENANT

TOUTES LES DÉCISIONS IMPORTANTES ET PRATIQUES DE LA COUR DE CASSATION, DES COURS D'APPEL, DES TRIBUNAUX CIVILS, DE COMMERCE ET DE PAIX, DU TRIBUNAL DES CONFLITS, DU CONSEIL D'ÉTAT, DES CONSEILS DE PRÉFECTURE ET AUTRES JURIDICTIONS

Par M. RUBEN DE COUDER
Docteur en droit, Conseiller à la Cour de Cassation.

La collection complète forme 6 beaux volumes in-4°, imprimés sur deux colonnes en caractères neufs, au prix de **130 fr.** brochée et **148 fr.** reliée.

FAISANT SUITE A LA PUBLICATION PRÉCITÉE

RECUEIL MENSUEL

DE JURISPRUDENCE & DE LÉGISLATION

PUBLIÉ SOUS LA DIRECTION DE MM.

André WEISS
Professeur agrégé à la Faculté de Droit de Paris

Paul LOUIS-LUCAS
Professeur adjoint à la Faculté de Droit de Dijon

avec le concours des principaux collaborateurs du Répertoire

Chaque année forme un volume de plus de 1.200 pages, divisé en six parties :

1° Arrêts de la Cour de Cassation.
2° Jurisprudence, Cours et Tribunaux.
3° Lois annotées.
4° Jurisprudence administrative.
5° Jurisprudence et législation étrangères.
6° Jurisprudence en matière d'enregistrement, de timbre, etc.; Instructions et solutions de la régie.

ABONNEMENT : **20 FRANCS PAR AN**

Chaque année parue se vend séparément

au prix de 20 francs le volume broché et 23 francs relié

ENVOI FRANCO D'UN SPÉCIMEN SUR DEMANDE AFFRANCHIE.

IMP. NOIZETTE ET Cie, 8, RUE CAMPAGNE-PREMIÈRE, PARIS.

JAN 5 1899
JAN 5 1899

DEC 19 1908